Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Questions d'une importance particulière – 2000
Avant-propos et Points saillants

Décembre 2000

+1

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-0
ISBN 0-662-65340-8

43

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Président de la Chambre des communes

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport annuel de 2000 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, le 20 décembre 2000

Avant-propos

101-05144/

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2000

Avant-propos

Je suis heureux de présenter le volume de décembre de mon rapport de 2000. Cet avant-propos est suivi de « Questions d'une importance particulière – 2000 » et des Points saillants qui sont tirés de tous les chapitres de cette année. Ce volume contient en outre 18 chapitres reliés séparément.

18. La régie des sociétés d'État

19. L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20. La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21. Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22. L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23. Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

24. Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

25. Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

26. Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

27. Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

28. Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29. Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30. Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31. Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32. Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

33. Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

34. Autres observations de vérification

35. La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Notre bureau a publié le premier volume du Rapport de 2000 en avril (9 chapitres) et le second (8 chapitres) en octobre.

De plus, notre bureau a fourni cette année :

- un rapport du vérificateur et des observations sur les états financiers du gouvernement du Canada;
- un rapport du vérificateur et des observations sur l'état des opérations du Compte de service et de réduction de la dette;
- quelque 90 rapports du vérificateur et des observations sur les états financiers des sociétés d'État, des établissements publics et d'autres entités fédéraux, des organisations et des gouvernements territoriaux, et d'organisations internationales.

En 1999-2000, notre bureau a terminé les examens spéciaux des sociétés d'État suivantes : Conseil canadien des normes, Musée national des sciences et de la technologie, Corporation de développement des investissements du Canada, Société pour l'expansion des exportations, Marine Atlantique S.C.C., Société du Vieux-Port de Montréal Inc., Société d'assurance-dépôts du Canada, Société d'expansion du Cap-Breton, Musée des beaux-arts du Canada, Office de commercialisation du poisson d'eau douce, Queens Quay West Land Corporation et la Monnaie royale canadienne. De plus, au cours de la période ultérieure allant d'avril à octobre 2000, notre bureau a terminé les examens spéciaux d'autres sociétés : Administration de pilotage des Laurentides, Commission canadienne du lait, Société Radio-Canada et Société immobilière du Canada Limitée.

Aux termes de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, je peux réaliser des missions à la demande du gouverneur en conseil. En 2000, nous avons reçu les demandes suivantes en vertu de cet article :

- Faire enquête au sujet du Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board;
- Examiner les états financiers annuels et les opérations financières de l'UNESCO et en faire rapport, notamment formuler des observations sur l'efficience des mécanismes financiers, du système comptable, du contrôle financier interne et, en général, de l'administration et de la gestion de l'organisation, pour trois exercices consécutifs à compter de celui de 2000-2001;
- Vérifier chaque année les états financiers annuels de la Commission canadienne de sûreté nucléaire;
- Faire enquête et dresser un rapport sur le rapprochement visé par l'article 23 de l'Accord de perception fiscale (taxe de ventes) entre le gouvernement du Canada et la bande indienne de Kamloops.

Questions d'une importance particulière – 2000

12 #0

Table des matières

Page

Points saillants 4

Améliorer la gestion des dépenses gouvernementales 7

L'intendance des fonds publics mérite une attention accrue 7

Quatre principes fondamentaux régissant les dépenses publiques 9

Toutes les dépenses gouvernementales devraient recevoir la sanction du Parlement 11

Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience 13

La valeur des dépenses gouvernementales devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus 15

Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être 17

Les récentes prises de position du gouvernement sur les pratiques de dépenses sont louables, mais l'essentiel est d'y donner suite 18

Une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique peut favoriser une gestion prudente des dépenses 19

Il faut utiliser les incitatifs à bon escient 21

Conclusion 23

Pièces

1 Quelques règles fondamentales pour la fonction publique 10
2 Éléments d'un cadre d'éthique 19

Annexe : Autres questions

Les réformes de la gestion des ressources humaines n'ont pas répondu aux attentes 25
Les capacités de gestion financière des ministères sont insuffisantes par rapport aux besoins 25
L'information communiquée sur le rendement s'est améliorée, mais les progrès sont lents 26
Le système d'éducation des enfants indiens vivant dans les réserves ne réussit pas à répondre à leurs besoins 26
Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité posent des défis de taille 27
La régie des sociétés d'État pourrait être meilleure 27
Possibilités d'économies 28

41

Questions d'une importance particulière – 2000

Points saillants

Chaque année, dans ce chapitre, je mets en lumière des questions que je considère particulièrement importantes. Dans ce dixième et dernier chapitre que je consacre à ces questions, je me concentre sur la façon d'améliorer la gestion des dépenses publiques. Je discute de quatre principes fondamentaux qui devraient permettre de prendre des décisions éclairées en ce qui a trait aux dépenses et d'adopter de bonnes pratiques à cet égard dans un régime parlementaire comme le nôtre :

- **Toutes les dépenses du gouvernement devraient recevoir la sanction du Parlement.** Le contrôle des finances exercé par le Parlement a été décrit comme étant à la base d'un gouvernement responsable. Il est fondé sur deux préceptes essentiels de la démocratie parlementaire — notamment que le gouvernement ne doit pas prélever des sommes d'argent sans l'approbation du Parlement et qu'il ne doit les dépenser qu'aux fins autorisées par le Parlement. La conformité aux autorisations parlementaires est une exigence minimale qui doit être respectée pour tout débours de fonds publics.

- **Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience.** Ce principe reconnaît le fait que les fonds publics sont de l'argent conservé en fiducie au profit de tous les Canadiens. Par conséquent, le gouvernement a l'obligation de veiller à ce que cet argent soit géré avec prudence dans l'intérêt public. Cela veut dire aussi que le gouvernement doit chercher à maximiser la valeur obtenue en contrepartie des dollars qu'il dépense.

- **La valeur des dépenses gouvernementales devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus.** Historiquement, on a eu tendance à justifier les programmes publics davantage en fonction des ressources utilisées qu'en fonction des résultats obtenus. Mais les gouvernements ne créent pas des programmes pour le plaisir de dépenser. Ils les créent pour assurer des services qui visent à améliorer la vie des Canadiens. C'est la raison pour laquelle ils doivent gérer en fonction des résultats.

- **Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être.** Les ressources dont dispose le gouvernement évoluent au fil du temps, tout comme les besoins et les préférences du public. Pour s'assurer que les dépenses publiques servent aux fins qui sont jugées les plus utiles, le gouvernement doit évaluer régulièrement ses programmes et déterminer s'ils sont toujours pertinents, efficaces et à la mesure de nos moyens.

Ces principes peuvent sembler évidents, mais ils sont violés trop souvent. Je montre donc également comment un cadre solide de valeurs et d'éthique et des incitatifs structurés adéquatement peuvent favoriser le respect de ces principes de dépenses publiques.

Dans l'annexe au chapitre, je traite d'autres questions qui présentent toujours de l'intérêt :

- les réformes de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique;
- les capacités de gestion financière des ministères;
- les progrès réalisés dans la communication par les ministères de l'information sur le rendement;
- les faiblesses du système d'éducation des enfants indiens qui vivent dans les réserves;
- les défis auxquels sont confrontés les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité;
- les lacunes dans la régie des sociétés d'État;
- les possibilités d'économies cernées par nos vérifications.

Contexte

Malgré le repli et les compressions de la dernière décennie, les dépenses du gouvernement fédéral demeurent à des sommets historiques — soit environ 175 milliards de dollars par année. Il est clair que la façon dont cet argent est dépensé intéresse grandement les contribuables, qui en assument les frais, et le public en général, au nom duquel ces dépenses sont effectuées.

Au cours des dix années de mon mandat en tant que vérificateur général, j'ai été le témoin d'améliorations importantes dans la gestion des dépenses publiques, apportées bien souvent dans le contexte de compressions budgétaires. Mais les progrès ont été lents et il y a eu aussi des reculs. L'augmentation subite des dépenses en fin d'exercice, les engagements de dépenses sans planification ou contrôle adéquats, l'insuffisance des efforts déployés pour recouvrer les sommes dues à l'État — ces indications et d'autres de l'incapacité d'optimiser les ressources sont toujours constatées avec une fréquence alarmante dans le secteur public fédéral.

Pourquoi ces problèmes semblent-ils aussi insolubles? Pourquoi persistent-ils année après année, malgré les engagements exprès de les régler? Que peut-on faire pour combler l'écart entre les promesses et la façon dont le gouvernement gère l'argent des contribuables? Ce sont là les questions qui motivent mes propos dans le présent chapitre.

Notre vision

Nous nous sommes engagés à produire des changements positifs pour tous les Canadiens en faisant la promotion d'une administration gouvernementale responsable, honnête et productive qui reflète un engagement envers le développement durable et ce, dans l'exécution du mandat que nous a confié le Parlement.

Notre mission

Nous effectuons en toute indépendance des missions de vérification et des examens qui fournissent information, assurance et avis objectifs au Parlement. Nous visons ainsi à améliorer le contrôle parlementaire sur les deniers publics et à encourager l'emploi des meilleures méthodes de gestion dans l'administration publique.

Élaboration de la mission

Dans l'accomplissement de notre mission, nous voulons produire des résultats positifs en favorisant :

- *un compte rendu juste et honnête de l'intendance du gouvernement à l'égard des ressources financières et autres;*
- *l'efficience et la productivité au sein de la fonction publique;*
- *la rentabilité des activités du gouvernement;*
- *la perception des recettes dues à l'État.*

Par notre travail, nous voulons aussi :

- *fournir une assurance objective à l'égard des questions jugées satisfaisantes ou insatisfaisantes;*
- *assurer la conformité aux autorisations;*
- *prévenir la fraude et la malhonnêteté.*

12

Améliorer la gestion des dépenses gouvernementales

Chaque année, dans ce chapitre, je mets en lumière des questions que je considère particulièrement importantes. C'est le dixième et dernier chapitre que je consacre à ces questions : mon mandat de dix ans en qualité de vérificateur général se termine à la fin de mars 2001. En février, je compte présenter un rapport « récapitulatif » au Parlement qui coïncidera avec la fin de mon mandat. Ce rapport présentera ma perspective sur quelques-uns des principaux problèmes de gestion auxquels le gouvernement fédéral est confronté, le rôle de la vérification législative et son évolution au cours des dix dernières années ainsi que les efforts déployés par mon Bureau pour cerner les problèmes et obtenir une réforme des organismes centraux et de l'exécution des programmes.

Malgré des efforts honnêtes et maints engagements d'amélioration, la gestion des dépenses dans le secteur public fédéral n'est toujours pas aussi bonne qu'elle devrait et qu'elle peut l'être.

Dans ce chapitre, je veux me concentrer sur un thème qui est essentiel à notre bureau et qui me tient à coeur : comment améliorer la gestion des **dépenses** dans le secteur public. Malgré des efforts honnêtes et maints engagements d'amélioration, la gestion des dépenses dans le secteur public fédéral n'est toujours pas aussi bonne qu'elle devrait et qu'elle peut l'être. À cette fin, j'énonce certains principes fondamentaux qui devraient permettre de prendre des décisions éclairées en ce qui a trait aux dépenses et d'adopter de bonnes pratiques à cet égard dans un régime parlementaire comme le nôtre, et j'expose certaines de leurs répercussions. Je montre aussi comment un cadre solide de valeurs et d'éthique et des incitatifs structurés adéquatement peuvent favoriser le respect de ces principes de dépenses publiques.

L'intendance des fonds publics mérite une attention accrue

Malgré le repli et les compressions de la dernière décennie, les dépenses du gouvernement fédéral demeurent à des sommets historiques — soit environ 175 milliards de dollars par année. Il est clair que la façon dont cet argent est dépensé intéresse grandement les contribuables, qui en assument les frais, et le public en général, au nom duquel ces dépenses sont effectuées.

Plus tôt cette année, la révélation de lacunes importantes dans la gestion des subventions et des contributions à Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a eu un grand retentissement. Le public a réagi fortement car les sommes en jeu étaient importantes. De plus, je crois qu'après des années d'augmentation d'impôts et de diminution ou de stagnation des budgets des ménages, le public est encore plus sensible qu'avant aux pratiques de dépenses laxistes du gouvernement. Cette question a fait l'objet d'une grande couverture dans les médias et de vifs débats à la Chambre des communes. Mais les lacunes comme celles de DRHC — des critères d'admissibilité appliqués de façon vague et incohérente, des transgressions des autorisations, l'absence d'un cadre de contrôle et de reddition de comptes approprié — ne sont pas le seul apanage d'un programme ou d'un ministère. Nous avons observé des lacunes semblables (bien que d'une ampleur moindre) lors de notre vérification du programme Travaux d'infrastructure Canada en 1996, de notre vérification de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique en 1997 et de notre vérification des programmes de subventions et de contributions à Industrie Canada et au ministère du Patrimoine canadien en 1998. Je pourrais citer d'autres exemples relevés au fil des ans, mais ceux-ci suffisent pour étayer mon point de vue, à savoir que les dépenses gouvernementales ne sont pas toujours effectuées avec le soin et la prudence que les contribuables ont le droit d'exiger.

Les dépenses gouvernementales ne sont pas toujours effectuées avec le soin et la prudence que les contribuables ont le droit d'exiger.

Les Canadiens sont à juste titre indignés par ces révélations. Ils estiment peut-être, comme le juge Oliver Wendell Holmes, que les impôts sont le prix à payer pour la civilisation et ne rechignent pas devant le lourd tribut qu'ils paient pour financer les services publics nécessaires. Mais ils s'indignent et se fâchent lorsqu'ils voient que leurs impôts sont gaspillés ou ne sont pas utilisés avec le soin et la prudence dont eux-mêmes ont dû faire preuve pour boucler leur budget familial. Franchement, je partage leur frustration. Après que des cas de gaspillage et de mauvaise gestion ont été découverts et réglés, il est décourageant de voir réapparaître, comme l'hydre légendaire, des incidents semblables.

Au cours de mes dix années en tant que vérificateur général, j'ai été le témoin d'améliorations importantes de la gestion des dépenses publiques, apportées souvent dans le contexte de compressions budgétaires. Mais les progrès ont été lents et il y a eu aussi des reculs. L'augmentation subite des dépenses en fin d'exercice, les engagements de dépenses sans planification ou contrôle adéquats, l'insuffisance des efforts déployés pour recouvrer les sommes dues à l'État — ces indications et d'autres de l'incapacité

d'optimiser les ressources sont toujours constatées avec une fréquence alarmante dans le secteur public fédéral.

Pourquoi ces problèmes semblent-ils aussi insolubles? Pourquoi persistent-ils année après année, malgré des engagements exprès de les régler? Que peut-on faire pour combler l'écart entre les promesses et la façon dont le gouvernement gère l'argent des contribuables?

S'il était facile de trouver des réponses à ces questions, nous n'aurions pas à y revenir aussi souvent. Mais après avoir scruté à la loupe les dépenses du gouvernement pendant dix ans, je crois qu'il est possible de faire mieux et qu'il faut prendre la résolution de le faire. La principale partie du chapitre porte sur la façon d'y parvenir. La section qui suit présente un certain nombre de principes qui doivent guider les décisions de dépenses au gouvernement. Dans les parties suivantes, j'expose des moyens de renforcer ces principes grâce à une structure appropriée d'incitatifs et de règles d'éthique. Comme par les années précédentes, les questions qui ne sont pas directement liées au thème du chapitre (veiller à ce que les dépenses soient effectuées avec prudence dans le secteur public), mais que je considère importantes, sont présentées dans une annexe au chapitre.

Quatre principes fondamentaux régissant les dépenses publiques

Au cours de la dernière décennie, l'administration publique fédérale au Canada a subi d'énormes changements. Comme dans de nombreux autres pays du monde industrialisé, l'administration fédérale s'est éloignée considérablement des contrôles détaillés traditionnels exercés au niveau central et des processus pour accorder une plus grande autonomie aux ministères et mettre l'accent sur les résultats. L'adoption de la gestion axée sur les résultats a été motivée par le désir de tirer parti de l'esprit d'entreprise et du jugement des fonctionnaires et de les habiliter à améliorer le rendement. En contrepartie, cependant, l'affaiblissement des contrôles traditionnels peut accroître le risque d'erreur, de mauvais jugement ou d'abus.

Revenir aux anciens systèmes fondés sur les règles ne saurait répondre à ce dilemme. À l'ère de l'information, les stratégies de commandement et de contrôle du sommet vers la base ne fonctionnent pas. Ont-elles déjà vraiment fonctionné? On peut réduire au minimum les risques que pose l'habilitation en appliquant certains principes essentiels pour orienter les mesures et

On peut réduire au minimum les risques que pose l'habilitation en appliquant certains principes essentiels pour orienter les mesures et limiter le pouvoir discrétionnaire.

limiter le pouvoir discrétionnaire dans le nouveau contexte décentralisé du secteur public.

Dans mon rapport de 1992, nous insistions sur la nécessité d'accompagner la délégation des pouvoirs dans le secteur public de mesures de protection adéquates. En établissant un parallèle avec des entreprises du secteur privé, nous proposions d'instituer un ensemble de règles fondamentales pour encadrer la prise de décisions par les fonctionnaires. Un ensemble clair de règles de base permettant d'exercer un pouvoir discrétionnaire, comme nous le préconisions, peut aider à minimiser les risques indus, tout en encourageant l'innovation en donnant plus de certitude aux employés quant à ce qu'ils peuvent faire.

Les règles proposées dans mon rapport de 1992 figurent à la pièce 1. La liste n'est pas complète; on pourrait y ajouter d'autres exemples. Pour fonctionner, les règles doivent être bien comprises. Elles doivent donc être codifiées et communiquées dans toute la fonction publique. Je crois que cela aiderait à réduire au minimum les risques indus des activités gouvernementales.

Pièce 1 – Quelques règles fondamentales pour la fonction publique

- Ne rien faire d'illégal. Respecter l'esprit et la lettre de la loi et des règlements.
- Agir dans le cadre des pouvoirs délégués.
- Agir de manière à être politiquement neutre.
- Agir de manière impartiale, honnête et équitable.
- Ne pas gaspiller les fonds publics.
- Protéger les biens.
- Respecter les valeurs fondamentales de l'organisation.
- Rendre les normes de service visibles.
- Réaliser le potentiel de production de toutes les ressources placées sous son contrôle, particulièrement les personnes.
- Ne pas prendre de décisions qui engagent d'importantes ressources publiques sans avoir obtenu l'autorisation appropriée.
- Donner les raisons pour lesquelles les risques ont été acceptés.
- Rendre compte des responsabilités assumées et de l'atteinte du rendement convenu.
- Obtenir l'autorisation s'il faut se soustraire à une règle fondamentale.

Source : ***Rapport du vérificateur général du Canada*** **de 1992, chapitre 4.**

Ces règles, et d'autres comme elles, peuvent se traduire par quelques principes qui sont enracinés dans notre régime parlementaire et dans l'obligation fiduciaire du gouvernement envers les Canadiens à l'égard de la gestion des fonds publics. J'examine dans le présent chapitre les quatre principes suivants :

- Toutes les dépenses gouvernementales devraient recevoir la sanction du Parlement.
- Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience.
- La valeur des dépenses publiques devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus.
- Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être.

On peut réduire au minimum les risques que pose l'habilitation en appliquant certains principes essentiels pour orienter les mesures et limiter le pouvoir discrétionnaire.

limiter le pouvoir discrétionnaire dans le nouveau contexte décentralisé du secteur public.

Dans mon rapport de 1992, nous insistions sur la nécessité d'accompagner la délégation des pouvoirs dans le secteur public de mesures de protection adéquates. En établissant un parallèle avec des entreprises du secteur privé, nous proposions d'instituer un ensemble de règles fondamentales pour encadrer la prise de décisions par les fonctionnaires. Un ensemble clair de règles de base permettant d'exercer un pouvoir discrétionnaire, comme nous le préconisions, peut aider à minimiser les risques indus, tout en encourageant l'innovation en donnant plus de certitude aux employés quant à ce qu'ils peuvent faire.

Les règles proposées dans mon rapport de 1992 figurent à la pièce 1. La liste n'est pas complète; on pourrait y ajouter d'autres exemples. Pour fonctionner, les règles doivent être bien comprises. Elles doivent donc être codifiées et communiquées dans toute la fonction publique. Je crois que cela aiderait à réduire au minimum les risques indus des activités gouvernementales.

Pièce 1 – Quelques règles fondamentales pour la fonction publique

- **Ne rien faire d'illégal. Respecter l'esprit et la lettre de la loi et des règlements.**
- **Agir dans le cadre des pouvoirs délégués.**
- **Agir de manière à être politiquement neutre.**
- **Agir de manière impartiale, honnête et équitable.**
- **Ne pas gaspiller les fonds publics.**
- **Protéger les biens.**
- **Respecter les valeurs fondamentales de l'organisation.**
- **Rendre les normes de service visibles.**
- **Réaliser le potentiel de production de toutes les ressources placées sous son contrôle, particulièrement les personnes.**
- **Ne pas prendre de décisions qui engagent d'importantes ressources publiques sans avoir obtenu l'autorisation appropriée.**
- **Donner les raisons pour lesquelles les risques ont été acceptés.**
- **Rendre compte des responsabilités assumées et de l'atteinte du rendement convenu.**
- **Obtenir l'autorisation s'il faut se soustraire à une règle fondamentale.**

Source : *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1992, chapitre 4.

Ces règles, et d'autres comme elles, peuvent se traduire par quelques principes qui sont enracinés dans notre régime parlementaire et dans l'obligation fiduciaire du gouvernement envers les Canadiens à l'égard de la gestion des fonds publics. J'examine dans le présent chapitre les quatre principes suivants :

- Toutes les dépenses gouvernementales devraient recevoir la sanction du Parlement.
- Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience.
- La valeur des dépenses publiques devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus.
- Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être.

Ces principes peuvent sembler évidents mais, apparemment, ils ne sont pas suffisamment bien compris pour empêcher que chacun d'entre eux soit violé, comme je l'indique ci-dessous. Je crois qu'en mettant davantage l'accent sur des principes directeurs et des règles fondamentales, on pourrait réduire l'incidence de telles violations à l'avenir.

J'aborde aussi la question des procédures et des pratiques qui découlent de ces principes. Les procédures et pratiques peuvent varier dans le temps; les principes eux-mêmes demeurent constants. Ils peuvent nous guider pour établir des processus et nous éclairer sur la conduite qu'il convient d'adopter.

Toutes les dépenses gouvernementales devraient recevoir la sanction du Parlement

Le principe voulant que le Parlement soit le gardien de la bourse publique fait donc partie du paysage constitutionnel du Canada depuis la création du pays.

Le contrôle parlementaire des finances a été décrit comme étant à la base d'un gouvernement responsable. Il est fondé sur deux préceptes essentiels de la démocratie parlementaire — notamment que le gouvernement ne doit pas prélever des sommes d'argent sans l'approbation du Parlement et qu'il ne doit les dépenser qu'aux fins autorisées par le Parlement. Ces préceptes, qui découlent de siècles de lutte entre la Couronne et les Communes en Angleterre, étaient déjà bien établis au moment de la Confédération, en 1867. Lorsque les premières provinces se sont réunies pour établir une forme de gouvernement semblable en principe à celle du Royaume-Uni, elles ont intégré ces préceptes à la *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*. Le principe voulant que le Parlement soit le gardien de la bourse publique fait donc partie du paysage constitutionnel du Canada depuis la création du pays.

Au fil du temps, un certain nombre de pratiques ont été établies pour concrétiser ce principe. Depuis 1951, ces pratiques ont été réunies en une seule loi du Parlement, la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*. La *Loi* rend le Conseil du Trésor responsable du contrôle général des dépenses publiques et chaque ministre, de la légalité et de la probité des dépenses effectuées par son ministère. Elle énonce aussi les conditions précises qui régissent les paiements faits sur le Trésor — le compte auquel, selon la loi, toutes les recettes gouvernementales sont créditées. Plus particulièrement, les paiements :

- sont subordonnés à la signature par le gouverneur général d'un mandat (article 28 de la *LGFP*);

- doivent se conformer à un plan approuvé par le Conseil du Trésor (article 31);
- ne doivent pas dépasser les fonds votés à cette fin par le Parlement (article 32);
- ne peuvent être effectués qu'à la demande du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné délégation écrite selon les modalités prescrites par le Conseil du Trésor (article 33).

Lorsque des paiements doivent être effectués pour des services ou des biens reçus, l'agent responsable du ministère doit certifier, avant d'effectuer le paiement, que les conditions d'exécution ont été satisfaites. Pour les subventions et les contributions, l'agent doit certifier que le bénéficiaire a droit au paiement (article 34).

Ces dispositions de la *LGFP* établissent des exigences minimales pour les débours de fonds publics — elles sont incontournables. Pourtant, des violations de ces dispositions se produisent toujours, même si elles sont peu fréquentes. Lors de notre vérification de DRHC plus tôt cette année, nous avons trouvé des cas où des paiements avaient été effectués sans l'approbation requise ou avant que les engagements aient été respectés. La vérification a révélé que des paiements avaient été approuvés par des membres du personnel qui n'avaient pas le pouvoir de le faire et qui, souvent, n'avaient pas vérifié si les demandes de remboursement étaient étayées par l'information requise. Les dispositions de la *LGFP* visent à garantir que les dépenses gouvernementales sont conformes aux autorisations parlementaires et aux politiques énoncées par le gouvernement. Le non-respect de ces dispositions est généralement un indicateur d'autres faiblesses dans la gestion et l'exécution d'un programme.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Développement des ressources humaines Canada —Les subventions et les contributions, chapitre 11 du Rapport de 2000; Autres observations de vérification —Parc Downsview Park inc. et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, chapitre 17 du Rapport de 2000; Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien, chapitre 27 du Rapport de 1998; Santé Canada —La santé des Premières nations, chapitre 13 du Rapport de 1997; Le programme Travaux d'infrastructure Canada —Les leçons apprises, chapitre 26 du Rapport de 1996; Aperçu de la gestion des biens immobiliers fédéraux, chapitre 12 du Rapport de 1994; Le contrôle parlementaire sur l'obtention de recettes par l'imposition de droits d'utilisation, chapitre 25 du Rapport de 1993.

Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience

Ce principe reconnaît le fait que les fonds publics sont de l'argent détenu en fiducie au profit de tous les Canadiens. Par conséquent, le gouvernement a l'obligation de veiller à ce que cet argent soit géré avec prudence dans l'intérêt du public. Cela veut dire aussi que le gouvernement doit chercher à optimiser la valeur obtenue en contrepartie des dollars qu'il dépense. Le bon sens et de bonnes pratiques de gestion exigent que certaines conditions soient en place pour que le gouvernement puisse s'acquitter de ces obligations de fiduciaire. Ces conditions comprennent une bonne conception des programmes, une capacité suffisante pour exécuter chaque programme et des systèmes de contrôle interne efficaces.

Les fonds publics sont de l'argent détenu en fiducie au profit de tous les Canadiens.

Une bonne conception. La loi ne fournit généralement qu'une orientation générale et un aperçu des plans de dépenses. Les gestionnaires des ministères sont donc responsables de la conception de chacun des programmes selon l'esprit de la loi. Ils doivent définir clairement les résultats souhaités et établir les priorités, choisir des mécanismes et des instruments appropriés pour exécuter les programmes et cerner les risques éventuels et trouver les moyens de les gérer.

La hâte entraîne le gaspillage. Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord en constitue un bon exemple. Créé en 1992 pour fournir de l'aide aux pêcheurs et aux travailleurs d'usines touchés par le moratoire sur la pêche à la morue, le Programme a été mis sur pied dans la hâte avant que des critères d'admissibilité et des contrôles financiers appropriés n'aient été établis. Par conséquent, on a versé des paiements à de nombreuses personnes que le moratoire ne touchait pas. De plus, contrairement à l'intention du Programme, des personnes qui avaient quitté la pêche ont repris cette activité. Consacrer le temps et les ressources nécessaires à l'établissement d'un plan efficace et réalisable pour mettre en oeuvre un programme est un investissement qu'il vaut la peine de faire.

Une capacité suffisante pour exécuter le programme. Le programme est-il doté des ressources suffisantes pour produire de façon efficiente les résultats escomptés? Les ressources sont-elles affectées de façon optimale aux tâches nécessaires à l'exécution du programme? Posséder une capacité suffisante est manifestement un ingrédient essentiel du succès d'un programme, mais cet ingrédient n'est pas toujours présent dans les ministères. Comme nous l'avons souligné en octobre dernier, des capacités de gestion et de contrôle

financiers insuffisantes à DRHC, suite aux compressions et aux réorganisations du milieu des années 1990, ont compté parmi les facteurs qui ont contribué à la mauvaise gestion de plusieurs programmes dans ce ministère. De même, notre vérification du volet invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC), en 1996, a permis de conclure que l'augmentation marquée du nombre de prestations d'invalidité versées au titre du RPC, au cours de la décennie précédente, était survenue en raison d'une capacité insuffisante d'analyser les tendances des prestations, de gérer les évaluations de l'admissibilité et d'examiner de façon systématique les dossiers afin de déceler les bénéficiaires qui n'étaient pas admissibles aux prestations. Créer de gros programmes de dépenses, puis les laisser, de fait, sur le « pilote automatique » n'est évidemment pas conforme au principe voulant que l'on maximise la valeur obtenue en contrepartie des dollars des contribuables. Un programme qui mérite d'être mis en oeuvre mérite d'être bien mis en oeuvre. Des ressources insuffisantes ou des ressources mal déployées peuvent miner l'efficacité du programme et entraîner du gaspillage, une perte de confiance et une érosion de l'appui envers le programme.

Établir de gros programmes de dépenses, puis les laisser, de fait, sur le « pilote automatique » n'est évidemment pas conforme au principe voulant que l'on maximise la valeur obtenue en contrepartie des dollars des contribuables.

Des systèmes de contrôle interne efficaces. On entend par contrôle interne les méthodes et les procédures utilisées par la direction pour obtenir l'assurance suivante : les décisions sont prises convenablement, les risques sont gérés, les opérations sont enregistrées, le rendement est surveillé et les résultats communiqués; en bref, tout ce qu'il faut pour faire en sorte que le programme soit géré comme il se doit.

Une fonction de vérification solide, qui met à l'épreuve la crédibilité des mesures du rendement et fournit l'assurance que le cadre de gestion permettant l'atteinte des objectifs du programme fonctionne comme prévu, fait partie intégrante d'un système de contrôle interne efficace. Lors des vérifications de portée gouvernementale réalisées en 1993 et en 1996, nous avons constaté des lacunes dans les fonctions de vérification interne de nombreux ministères. Depuis, des compressions disproportionnées dans les fonctions de vérification interne, d'évaluation et de revue ont affaibli celles-ci encore plus. Par exemple, à DRHC, le personnel de vérification interne, au nombre de 54 employés en 1994-1995, est passé à 33 en 1999-2000. Comme le reconnaissent les normes du Conseil du Trésor, la vérification interne est un outil essentiel à une gestion efficace. La traiter

comme un accessoire ou comme quelque chose que l'on fait a posteriori peut mettre une organisation en péril.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Citoyenneté et Immigration Canada —Le volet économique du programme canadien d'immigration, chapitre 3 du Rapport de 2000; L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères, chapitre 13 du Rapport de 2000; Agence canadienne de développement international —La gestion des marchés et des accords de contribution, chapitre 14 du Rapport de 2000; La régie des sociétés d'État, chapitre 18 du Rapport de 2000; La vérification interne dans les ministères et les organismes, chapitre 4 du Rapport de 1996; Développement des ressources humaines du Canada —Régime de pensions du Canada —Invalidité, chapitre 17 du Rapport de 1996; La vérification interne, chapitre 7 du Rapport de 1993; Le ministère des Pêches et des Océans —Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, chapitre 15 du Rapport de 1993.

La valeur des dépenses gouvernementales devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus

Définir clairement les résultats d'un programme est une tâche difficile, particulièrement dans le secteur public où les objectifs de la politique sont souvent vastes de par leur nature, mais c'est une tâche qui est nécessaire. Historiquement, on a eu tendance à justifier les programmes gouvernementaux davantage en fonction des ressources utilisées que des résultats obtenus. Mais les gouvernements ne créent pas des programmes pour le plaisir de dépenser. Ils les créent pour assurer des services qui améliorent la vie des Canadiens. Quels résultats le programme doit-il obtenir? Comment saurons-nous s'il les obtient? Il faut répondre à ces questions aussi clairement que le permettent les conditions de chaque programme. C'est la raison pour laquelle le gouvernement doit gérer en fonction des résultats.

Historiquement, on a eu tendance à justifier les programmes gouvernementaux davantage en fonction des ressources utilisées que des résultats obtenus.

Comme il est indiqué dans le chapitre 20 du présent Rapport, la gestion axée sur les résultats d'une organisation exige les éléments suivants :

- favoriser un climat organisationnel où la gestion axée sur les résultats est valorisée, grâce au leadership exercé par la haute direction et à des incitatifs appropriés;
- convenir d'un cadre stratégique en vue d'obtenir des résultats, indiquant clairement les résultats à atteindre et la façon de les atteindre;
- s'entendre sur les résultats escomptés et les stratégies pour les programmes, en établissant des objectifs clairs et des indicateurs de rendement dès le départ;

- mesurer les résultats et utiliser cette information pour améliorer la conception et le fonctionnement du programme;

- communiquer efficacement l'information sur le rendement, c'est-à-dire de manière à ce que le Parlement et les parties intéressées puissent juger des résultats du programme.

L'établissement, dès le départ, d'objectifs et d'indicateurs de rendement clairs, et la surveillance et la communication régulières des résultats sont utiles à plusieurs points de vue. De tels objectifs et indicateurs favorisent l'amélioration du programme en aidant la direction à savoir s'il fonctionne bien. Ils augmentent la capacité du Parlement à tenir le gouvernement responsable de l'utilisation des fonds publics. Ils suscitent également la confiance du public envers le gouvernement, en permettant au public de savoir ce qu'il obtient en contrepartie des impôts versés et de savoir si les ressources sont optimisées.

L'établissement, dès le départ, d'objectifs et d'indicateurs de rendement clairs, et la surveillance et la communication régulières des résultats sont utiles à plusieurs points de vue.

Le gouvernement reconnaît l'importance de la gestion axée sur les résultats. Dans un document publié en novembre 1995 et intitulé *Pour une fonction d'examen plus efficace*, il a annoncé l'engagement implicite d'établir « une philosophie de gestion axée sur les résultats »; il s'attendait aussi à ce que les « gestionnaires responsables des programmes et des services définissent les résultats escomptés, mesurent les progrès réalisés et rendent compte des résultats ». Comme nous l'indiquons dans le chapitre 20, le gouvernement a pris plusieurs initiatives importantes à l'appui de cet engagement, et la gestion axée sur les résultats est maintenant courante dans les ministères. Cependant, on éprouve encore beaucoup de difficulté à franchir certaines étapes essentielles, soit de mesurer les résultats et d'utiliser cette information pour améliorer le rendement.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats, chapitre 20 du Rapport de 2000; Secrétariat du Conseil du Trésor — Rapport annuel sur les marchés du gouvernement —1998, chapitre 29 du Rapport de 2000; Portefeuille de l'Industrie —L'investissement dans l'innovation, chapitre 19 du Rapport de 1999; La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses, chapitre 5 du Rapport de 1997; Vers une gestion axée sur les résultats, chapitre 11 du Rapport de 1997; Les sociétés d'État —Appliquer la mesure du rendement, chapitre 22 du Rapport de 1997.

Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être

Les ressources dont dispose le gouvernement évoluent au fil du temps, tout comme les besoins et les préférences du public. Pour s'assurer que les dépenses publiques servent aux fins qui sont jugées les plus utiles, le gouvernement doit évaluer régulièrement ses programmes et déterminer s'ils sont toujours pertinents, efficaces et efficients. Les questions auxquelles les évaluations doivent répondre sont les suivantes :

- Le programme répond-il toujours à une fin d'intérêt public clairement définie qui compte pour les Canadiens?
- Établirions-nous ce programme aujourd'hui s'il n'existait pas?
- Est-il souhaitable de le maintenir au niveau actuel?
- Peut-il être assuré plus efficacement ou de façon plus efficiente? A-t-on apporté des changements (infrastructure de l'environnement de service, technologies, etc.) depuis la création du programme qui permettraient maintenant d'atteindre ses objectifs de façon plus économique, efficiente ou efficace?

Ces questions sont semblables à celles que l'on s'est posées au cours de l'Examen des programmes effectué par le gouvernement et qui a précédé les mesures de réduction du déficit annoncées dans le Budget de février 1995. Le gouvernement soutient que l'Examen des programmes a permis d'établir les priorités qui devraient être retenues et de déterminer où les compressions des dépenses devraient être effectuées avec le moins de conséquences négatives pour le système et pour les Canadiens. Ce sont précisément les fins auxquelles sert l'évaluation de programme. Mais les évaluations de programme ne devraient pas être sporadiques ni découler d'une crise financière. L'évaluation systématique et continue des programmes est un aspect essentiel d'une bonne gestion du secteur public.

L'évaluation systématique et continue des programmes est un aspect essentiel d'une bonne gestion du secteur public.

Les déficits élevés et la nécessité de les surveiller étroitement ont vivement incité le gouvernement, au cours des années 1990, à examiner minutieusement ses programmes pour trouver des possibilités d'économiser et à évaluer avec soin les nouvelles propositions de dépenses. De fait, le Système de gestion des dépenses du gouvernement, annoncé au début de 1995, prévoyait que toutes les nouvelles dépenses devaient être financées par des réaffectations de fonds de programmes existants. Dans le contexte

postdéficitaire actuel, la discipline budgétaire peut paraître moins nécessaire. Cependant, le besoin d'effectuer un examen continu des programmes gouvernementaux demeure, car il faut toujours s'assurer qu'ils continuent à répondre à une fin utile d'intérêt public, qu'ils demeurent efficients et efficaces et qu'ils sont à la mesure de nos moyens.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : L'évaluation au gouvernement fédéral, chapitre 3 du Rapport de 1996; L'évaluation de programme au gouvernement fédéral —Plaidoyer en faveur de l'évaluation de programme, chapitre 8 du Rapport de 1993; L'évaluation de programme dans les ministères — Le fonctionnement des services d'évaluation de programme, chapitre 9 du Rapport de 1993; Le système d'évaluation de programme —Les gages de succès, chapitre 10 du Rapport de 1993.

Les récentes prises de position du gouvernement sur les pratiques de dépenses sont louables, mais l'essentiel est d'y donner suite

L'engagement clair du gouvernement d'effectuer des « dépenses judicieuses » énoncé dans la publication du Conseil du Trésor *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes —Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, diffusée plus tôt cette année, est encourageant. Des parties précises de cet engagement coïncident avec plusieurs des conditions préalables à une saine gestion des dépenses publiques dont je viens de parler, y compris l'accent mis sur les résultats, un environnement de contrôle adéquat et l'examen continu des dépenses pour faire en sorte que les contribuables en aient pour leur argent.

La version révisée de la politique sur les paiements de transfert annoncée en mai dernier par la Présidente du Conseil du Trésor est un autre pas dans la bonne direction. Les éléments clés de cette nouvelle politique — soit des critères d'admissibilité clairs, une diligence raisonnable dans le choix et l'approbation des bénéficiaires et des paiements, un cadre de reddition de comptes axé sur les résultats, l'amélioration des rapports au Parlement, la surveillance et l'évaluation continues — sont conformes aux recommandations que nous avons faites dans des rapports précédents de vérification des programmes de subventions et de contributions. Si elle est bien mise en oeuvre, la politique révisée devrait assurer une bien meilleure gestion des paiements de transfert gouvernementaux.

Une mise en oeuvre efficace est évidemment essentielle. Dans le reste du chapitre, j'examine la façon dont un cadre solide de valeurs et d'éthique et des incitatifs appropriés peuvent aider à passer des principes à la pratique.

Une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique peut favoriser une gestion prudente des dépenses

Le gouvernement se fie de plus en plus aux valeurs et à l'éthique, plutôt qu'aux contrôles prescriptifs, pour assurer la probité et la prudence dans la fonction publique. Une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique favorise le bon jugement dans les décisions en matière de dépenses et d'exécution des programmes. Il existe actuellement une telle assise dans la fonction publique fédérale, mais il ne faut pas la tenir pour acquise.

Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 12 du Rapport de cette année, les importants changements apportés dans le gouvernement, comme l'assouplissement des contrôles au niveau central et la délégation accrue des pouvoirs décisionnels, pourraient miner l'assise solide de valeurs et de règles d'éthique qui existe actuellement. Nous avons proposé un cadre pour aider à maintenir cette assise. Ce cadre met l'accent sur le leadership, la transparence de la prise de décisions et la prestation de conseils et de cours de formation aux fonctionnaires (voir la pièce 2).

Pièce 2 – Éléments d'un cadre d'éthique

- Énoncé de principes.
- Leadership des ministres et des hauts fonctionnaires.
- Habilitation des fonctionnaires pour qu'ils puissent exécuter leurs fonctions dans l'intérêt public.
- Transparence accrue de la prise de décisions.
- Formation liée à l'éthique.
- Mécanismes efficaces et dignes de confiance pour exprimer les préoccupations en matière d'éthique.

Source : Rapports du vérificateur général du Canada, 1995 et 2000.

Ces dernières années, le gouvernement a pris plusieurs mesures importantes pour maintenir une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique fédérale. Le Rapport de 1996 du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (Rapport Tait) a contribué à établir un consensus sur l'état actuel des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique fédérale et sur les mesures à prendre. De plus, le gouvernement s'efforce de revitaliser la discussion sur ce sujet. Un certain nombre de ministères sont en train de mettre en oeuvre des programmes d'envergure de valeurs et d'éthique. Cependant, la majeure partie des travaux pour mettre en oeuvre les réformes nécessaires dans ce domaine n'en sont qu'au stade préliminaire.

Le gouvernement est confronté à plusieurs défis de taille dans ses efforts pour préserver l'éthique et des valeurs saines dans la fonction publique. Un ensemble de principes pour guider la fonction publique doit être établi, mais il ne peut être imposé. Il doit être établi avec la pleine participation des membres de la fonction publique et des parties qui font affaire avec le

Une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique peut favoriser une gestion prudente des dépenses

Le gouvernement se fie de plus en plus aux valeurs et à l'éthique, plutôt qu'aux contrôles prescriptifs, pour assurer la probité et la prudence dans la fonction publique. Une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique favorise le bon jugement dans les décisions en matière de dépenses et d'exécution des programmes. Il existe actuellement une telle assise dans la fonction publique fédérale, mais il ne faut pas la tenir pour acquise.

Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 12 du Rapport de cette année, les importants changements apportés dans le gouvernement, comme l'assouplissement des contrôles au niveau central et la délégation accrue des pouvoirs décisionnels, pourraient miner l'assise solide de valeurs et de règles d'éthique qui existe actuellement. Nous avons proposé un cadre pour aider à maintenir cette assise. Ce cadre met l'accent sur le leadership, la transparence de la prise de décisions et la prestation de conseils et de cours de formation aux fonctionnaires (voir la pièce 2).

Pièce 2 – Éléments d'un cadre d'éthique

- Énoncé de principes.
- Leadership des ministres et des hauts fonctionnaires.
- Habilitation des fonctionnaires pour qu'ils puissent exécuter leurs fonctions dans l'intérêt public.
- Transparence accrue de la prise de décisions.
- Formation liée à l'éthique.
- Mécanismes efficaces et dignes de confiance pour exprimer les préoccupations en matière d'éthique.

Source : Rapports du vérificateur général du Canada, 1995 et 2000.

Ces dernières années, le gouvernement a pris plusieurs mesures importantes pour maintenir une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique fédérale. Le Rapport de 1996 du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (Rapport Tait) a contribué à établir un consensus sur l'état actuel des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique fédérale et sur les mesures à prendre. De plus, le gouvernement s'efforce de revitaliser la discussion sur ce sujet. Un certain nombre de ministères sont en train de mettre en oeuvre des programmes d'envergure de valeurs et d'éthique. Cependant, la majeure partie des travaux pour mettre en oeuvre les réformes nécessaires dans ce domaine n'en sont qu'au stade préliminaire.

Le gouvernement est confronté à plusieurs défis de taille dans ses efforts pour préserver l'éthique et des valeurs saines dans la fonction publique. Un ensemble de principes pour guider la fonction publique doit être établi, mais il ne peut être imposé. Il doit être établi avec la pleine participation des membres de la fonction publique et des parties qui font affaire avec le

gouvernement. Pour que les principes soient crédibles, il est essentiel que les dirigeants donnent l'exemple dans toute la fonction publique.

Le gouvernement dit aux fonctionnaires que l'éthique suppose « l'engagement de faire la bonne chose ». Il leur conseille également de tenir compte, dans leur action, de leur obligation ou de leur pouvoir d'agir, de choisir la meilleure option et d'assumer la responsabilité des actes posés. Pour aider les fonctionnaires à suivre ce conseil, le gouvernement doit clarifier les responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires, de sorte que l'on comprenne mieux qui est responsable de quoi.

Le gouvernement est confronté à plusieurs défis de taille dans ses efforts pour préserver l'éthique et des valeurs saines dans la fonction publique.

Il faut aussi que les fonctionnaires aient des moyens efficaces d'intervenir de bonne foi et d'exprimer leurs préoccupations en matière d'éthique. Les fonctionnaires ne devraient pas se trouver dans la situation où ils croient que leur seul recours est d'exprimer leurs préoccupations publiquement. Il devrait être possible de régler efficacement les préoccupations en matière d'éthique au sein de l'organisation. Pour cela, il faut des mécanismes de recours clairs et dignes de confiance.

Enfin, les organisations et les personnes qui font affaire avec le gouvernement ou qui reçoivent des fonds du gouvernement ont un rôle d'appui à jouer. Ils doivent comprendre que l'on s'attend à ce qu'ils respectent eux aussi les valeurs et l'éthique qui sous-tendent une administration publique saine. Le gouvernement doit veiller à fournir des directives appropriées à cet égard.

Une solide assise de valeurs saines et de règles d'éthique est un aspect essentiel d'une bonne régie. Cette assise mérite un appui plus vigoureux et systématique que celui dont elle a bénéficié jusqu'à maintenant.
Le gouvernement doit manifester une plus grande détermination à cet égard, établir un plan qui traite de l'ensemble de la question et agir résolument pour le mettre en oeuvre.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral, chapitre 12 du Rapport de 2000, Défense nationale —La conduite appropriée des affaires publiques, chapitre 26 du Rapport de 1999; Revenu Canada —Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère, chapitre 15 du Rapport de 1998; La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement, chapitre 1 du Rapport de 1995.

Il faut utiliser les incitatifs à bon escient

Un engagement ferme envers les valeurs qu'imposent professionnalisme, intégrité et service réduit le risque que les titulaires de fonction ne se comportent pas bien ou abusent du pouvoir que leur confèrent leurs fonctions. Mais la vertu à elle seule ne suffit pas pour donner de bons résultats. Comme l'a fait observer l'économiste britannique réputé Alfred Marshall, [traduction] « le progrès dépend essentiellement de la mesure dans laquelle les sentiments *les plus forts,* et non seulement les sentiments *les plus élevés* de la nature humaine, peuvent être utilisés au profit du bien commun ». L'altruiste est plus charitable que l'avare, mais tous deux peuvent être enclins à moins donner si le coût de la charité augmente (par exemple, si l'on réduit la subvention fiscale au titre des dons de bienfaisance). Les incitatifs comptent. Comment les mettre à profit dans l'administration publique est une question de toute première importance. Il est regrettable qu'elle n'ait pas toujours reçu l'attention qu'elle méritait.

Tant le bâton que la carotte doivent être utilisés. Un abus délibéré de pouvoirs doit entraîner des mesures correctives appropriées. Un bon rendement — un rendement supérieur aux attentes — doit être récompensé comme il se doit. Les possibilités d'associer des récompenses au rendement ne sont peut-être pas aussi courantes dans le secteur public que dans le secteur privé, mais elles existent. Les primes, les promotions et les réaffectations sont quelques-uns des moyens disponibles. Les programmes de reconnaissance publique pour la qualité du travail ou la reconnaissance des collègues peuvent également inciter davantage à l'amélioration du rendement et sont souvent plus faciles à mettre en oeuvre que les programmes d'incitatifs monétaires.

La question du choix de bons incitatifs va au-delà des récompenses et des sanctions individuelles et s'étend aux règles plus vastes en vigueur au gouvernement.

La question du choix de bons incitatifs va au-delà des récompenses et des sanctions individuelles et s'étend aux règles plus vastes en vigueur au gouvernement. Pour illustrer cela, mentionnons que jusqu'en 1993, toutes les économies réalisées par les ministères — toutes les sommes non dépensées à la fin de l'exercice — retournaient dans les coffres du gouvernement. Avec un tel système, quel incitatif avait-on d'économiser? En 1993, le processus d'octroi des crédits a été modifié pour permettre aux ministères de reporter une partie des fonds non dépensés à l'exercice suivant. Depuis ce changement, la forte augmentation des dépenses en fin d'exercice dans les ministères est moins courante qu'elle ne l'était.

Malheureusement, avec l'élimination du déficit il y a trois ans, le gouvernement a adopté comme pratique d'annoncer de nouvelles dépenses importantes vers la fin de l'exercice, de manière à réduire l'excédent prévu à un niveau ne dépassant pas la « réserve pour éventualités » de trois milliards de dollars incluse dans les prévisions budgétaires. En raison de cette pratique, en grande partie, les dépenses cumulatives dépassant les prévisions budgétaires ont totalisé 10,5 milliards au cours des 3 dernières années.

Des incitatifs mal structurés semblent également avoir joué un rôle dans la mauvaise gestion des programmes de création d'emplois à DRHC. Selon des témoignages devant le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, des pressions étaient souvent exercées sur les employés de première ligne de DRHC pour qu'ils approuvent rapidement les projets et dépensent les fonds disponibles. Il se peut que les employés qui faisaient preuve de prudence aient été mal évalués parce qu'ils n'avaient pas octroyé suffisamment de fonds.

Des erreurs peuvent se produire dans toute organisation. Quand elles se produisent dans le secteur privé, il existe de forts incitatifs pour les corriger rapidement et aller de l'avant : les marchés financiers et les résultats sont des moteurs puissants.

On a parfois tendance, au gouvernement, à avancer à pas prudents quand il s'agit de déceler les erreurs et à réagir lentement lorsqu'on en trouve.

Dans le secteur public, corriger les erreurs paraît souvent moins pressant. Pour les corriger, il faut tout d'abord les reconnaître. Mais quels avantages les ministres et la haute direction ont-ils à reconnaître une erreur? Les conséquences peuvent souvent être graves. Par ailleurs, il suffit de camoufler l'erreur et la vie continue : personne n'écope sauf les contribuables. On a donc parfois tendance, au gouvernement, à avancer à pas prudents quand il s'agit de déceler les erreurs et à réagir lentement lorsqu'on en trouve.

Un certain nombre de leçons se dégagent de cette expérience :

- Les fonctionnaires doivent faire preuve de courage pour faire connaître les erreurs et les abus administratifs. Quand ils le font, ils méritent d'être protégés des châtiments que pourraient leur imposer leurs maîtres bureaucratiques ou politiques en raison des ennuis qu'ils pourraient avoir causés. Comme l'a conclu le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, il faut des mécanismes adéquats pour permettre aux fonctionnaires d'exprimer leur dissension et de soulever des préoccupations d'ordre éthique sans en souffrir.
- La reddition de comptes exige que les gens acceptent d'assumer la responsabilité de leurs erreurs — cela va de soi. Par ailleurs, s'attacher

trop au blâme peut être contre-productif. Si nous voulons habiliter les employés et les encourager à innover, il faut être prêt à courir le risque qu'ils commettent des erreurs et qu'ils prennent parfois de mauvaises décisions. Quand cela se produit, il faut plutôt chercher à apprendre de l'expérience plutôt qu'à blâmer.

- Le Parlement et le public devraient encourager le gouvernement à faire preuve de plus d'ouverture et de transparence. De l'information claire et actuelle sur l'argent dépensé, sur son utilisation et sur les résultats obtenus permet à ceux qui sont à l'extérieur de l'organisation de surveiller le débours des fonds pour vérifier s'il est bien conforme aux intentions de la politique et s'il est effectué avec probité et prudence. Le fait de savoir que leurs activités sont visibles encourage les fonctionnaires et leurs maîtres politiques à afficher un comportement qui peut résister à un examen. **Globalement, une transparence et une reddition de comptes améliorées créent des institutions plus fortes et un gouvernement plus efficace.**

Une transparence et une reddition de comptes améliorées créent des institutions plus fortes et un gouvernement plus efficace.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Portefeuille de l'Agriculture —Les frais d'utilisation, chapitre 11 du Rapport de 1999; Le ministère des Finances et Revenu Canada —Encouragements fiscaux à la recherche et au développement, chapitre 32 du Rapport de 1994; L'organisation évolutive, chapitre 5 du Rapport de 1992.

Conclusion

La dernière décennie a été marquée par un fort mouvement vers une vision moins bureaucratique et plus souple de la gestion dans le secteur public fédéral. L'assouplissement des contrôles au niveau central, le pouvoir discrétionnaire accru accordé aux gestionnaires, l'accent mis sur les résultats par rapport au processus — ce sont tous des éléments de cette tendance. C'est une tendance que je préconise et appuie fortement, mais elle a son revers. Comme le portent à croire certaines pratiques de dépenses laxistes rendues publiques récemment, quand les contrôles sont réduits et qu'un plus grand pouvoir discrétionnaire est accordé, on court le risque que ce pouvoir soit mal utilisé et que les choses tournent mal.

Pour réduire ce risque au minimum, il faut certains principes fondamentaux pour accompagner la délégation des pouvoirs afin de guider les décisions de dépenses et d'établir des limites appropriées à l'utilisation du pouvoir discrétionnaire. En termes généraux, ces principes exigent que l'on agisse dans le cadre des pouvoirs octroyés et que l'on fasse preuve de prudence,

tout en continuant de mettre l'accent sur les résultats qui comptent pour les Canadiens. Un tel cadre, renforcé par des incitatifs, des valeurs et une éthique appropriés, peut aider à rendre le gouvernement à la fois frugal et efficace.

L'économie canadienne se trouve sur une trajectoire fortement ascendante depuis les dernières années, et les coffres du gouvernement débordent. La prospérité ne suscite généralement pas des efforts intensifs pour faire preuve d'économie et d'efficience. Il importe donc que les parlementaires et le public demeurent vigilants et insistent pour que les dépenses publiques interviennent dans un cadre qui respecte la suprématie du Parlement et favorise l'optimisation des dollars des contribuables.

Annexe : Autres questions

Les réformes de la gestion des ressources humaines n'ont pas répondu aux attentes

La gestion publique au Canada a évolué considérablement au cours de la dernière décennie, s'attachant moins aux contrôles détaillés au niveau central pour mettre davantage l'accent sur les résultats. Dans le cadre de ce changement, les ministères et leurs employés se sont vu accorder de plus vastes pouvoirs et une plus grande discrétion pour trouver des façons innovatrices d'atteindre les objectifs. Ces changements ont mis en lumière l'importance d'améliorer la gestion des employés du gouvernement en vue d'obtenir les résultats souhaités. Comme je l'ai souligné à maintes occasions, le succès dans ce domaine est essentiel à la réussite de la réforme globale de la fonction publique, car ce sont des personnes qui doivent mettre en oeuvre les réformes, assurer les services et faire des commentaires afin d'améliorer le rendement.

Malgré d'importantes initiatives au cours des années 1990, les réformes de la gestion des ressources humaines n'ont pas répondu aux attentes. En outre, il est devenu plus urgent de relever ces défis. L'une des raisons de cette urgence est que les mesures prises pour faire face aux conditions financières difficiles ont exacerbé les conflits de travail et amené de nombreux fonctionnaires à se demander s'il était sage de faire carrière dans la fonction publique. Une autre raison est que la fonction publique est confrontée à des préoccupations nouvelles ou accrues. Parmi celles-ci, on compte la forte augmentation imminente des départs à la retraite, qui laisse présager une crise de leadership, et la concurrence accrue livrée par les autres employeurs à l'égard des « travailleurs du savoir ».

Il faut une véritable percée dans la gestion des ressources humaines pour que la fonction publique puisse relever les défis qui se posent à elle. Pour faire cette percée, il est essentiel de régler trois problèmes qui persistent depuis longtemps. Le cadre administratif qui régit la fonction publique est lourd, coûteux et mal adapté aux exigences de la gestion moderne. La responsabilité est fragmentée au point où le leadership est absent et où la reddition de comptes à l'égard des réformes est peu claire. De plus, l'augmentation de l'autonomie des ministères exige des changements importants dans les rôles joués par les gestionnaires des ministères. Les sous-ministres, vus traditionnellement comme les premiers responsables de l'administration d'un cadre prescrit au niveau central, doivent plutôt assumer une responsabilité cruciale quant à la façon dont leurs ressources humaines sont gérées et au maintien d'un milieu de travail sain dans leurs ministères.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités, chapitre 9 du Rapport de 2000; Le Programme de recrutement post-secondaire de la fonction publique fédérale, chapitre 21 du Rapport de 2000; L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi, chapitre 22 du Rapport de 2000.

Les capacités de gestion financière des ministères sont insuffisantes par rapport aux besoins

Encourager une meilleure gestion financière au gouvernement est pour mon bureau une priorité stratégique de longue date. C'est dans cette optique que nous avons publié, en avril 1999, le Modèle de la capacité de gestion financière, cadre qui décrit les éléments essentiels de la gestion financière dans les ministères et les organismes du gouvernement. Le Modèle énonce les attentes du Bureau en matière de gestion financière et servira de référence pour la réalisation des prochaines vérifications dans ce domaine.

Dans le chapitre 13 du Rapport de cette année, nous présentons les résultats d'une vérification des capacités de gestion financière de cinq ministères. Nous avons constaté qu'aucun de ces ministères ne satisfaisait aux exigences des importantes initiatives gouvernementales en cours, comme la modernisation de la fonction de contrôleur et la Stratégie d'information financière. Ces initiatives visent à moderniser la façon dont le gouvernement gère ses ressources, en renforçant les contrôles internes et en fournissant de l'information de meilleure qualité pour appuyer la planification, la prise de décisions et la communication de l'information.

L'une des faiblesses les plus courantes que nous avons constatée est la capacité limitée d'intégrer l'information financière et non financière. Sans information intégrée, les gestionnaires des ministères ne peuvent déterminer avec exactitude combien il en coûte pour produire un résultat donné ou assurer un service d'un niveau donné. Ils ont besoin de ce genre d'information pour prendre de bonnes décisions, gérer les risques adéquatement et rendre dûment compte de l'utilisation des ressources.

Il sera difficile de moderniser les activités gouvernementales sans de solides capacités de gestion financière. L'établissement de ces capacités dans l'ensemble du gouvernement exigera l'aide soutenue et les efforts concertés du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres. Comme ces importantes initiatives gouvernementales dépendent de capacités qui n'existent pas actuellement, il n'y a pas de temps à perdre.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères, chapitre 13 du Rapport de 2000; Le Modèle de la capacité de gestion financière, avril 1999; La Stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères, chapitre 21 du Rapport de 1999; La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État, chapitre 18 du Rapport de 1998.

+5 40

L'information communiquée sur le rendement s'est améliorée, mais les progrès sont lents

Dans le chapitre 19 du présent Rapport, nous examinons l'information communiquée au Parlement sur le rendement des ministères. Il y a eu une certaine amélioration depuis notre vérification de 1997, mais je suis déçu de la lenteur des progrès. Les rapports sur le rendement d'aujourd'hui offrent une meilleure information que celle dont disposaient les parlementaires dans les anciennes parties III du *Budget des dépenses*, mais ils font toujours trop le compte rendu des activités plutôt que de décrire les résultats obtenus par rapport aux résultats escomptés. Trop souvent, les résultats escomptés sont exprimés vaguement et le compte rendu du rendement ne fait aucun lien entre les réalisations et les avantages à long terme pour les Canadiens.

Les députés et le public ont besoin d'une information sur le rendement de bonne qualité pour pouvoir tenir le gouvernement responsable. Les parlementaires ont besoin de cette information pour étudier en comités les programmes ministériels et examiner le processus budgétaire. Les parlementaires pourraient envisager de légiférer pour être certains d'obtenir cette information. Des changements au mécanisme de rapport s'imposent également. Il faut une entente sur les principes de rapport, plus d'incitatifs à la communication d'une information de bonne qualité et une surveillance et un examen critique plus rigoureux de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les ministères ont également besoin d'information sur le rendement pour améliorer leurs programmes et leurs services.

Je suis heureux de constater que la focalisation sur les résultats semble maintenant imprégner la philosophie de gestion des ministères et la communication de l'information sur le rendement. Mais une mise en oeuvre efficace exige que les prochaines étapes — la mesure des résultats, l'utilisation de cette information pour améliorer les programmes et la communication au Parlement d'une information crédible sur les résultats — soient franchies sans plus tarder.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents, chapitre 19 du Rapport de 2000; La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats, chapitre 20 du Rapport de 2000; La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses, chapitre 5 du Rapport de 1997.

Le système d'éducation des enfants indiens vivant dans les réserves ne réussit pas à répondre à leurs besoins

En avril de cette année, nous avons rendu compte de notre vérification de l'enseignement primaire et secondaire donné aux enfants indiens qui vivent dans les réserves. Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) attribue environ un milliard de dollars par année à cette fin, outre le financement de la construction et de l'entretien des écoles.

La vérification a révélé des lacunes graves en matière de scolarisation des étudiants des Premières nations par rapport à celle des autres Canadiens. Le taux de décrochage de ces étudiants avant la neuvième année est six fois plus élevé que celui de la population canadienne en général. La proportion de la population vivant dans les réserves et qui possède un diplôme d'études secondaires est beaucoup moins élevée que dans la population en général. De plus, il n'est pas certain que l'éducation reçue par les enfants indiens réponde à leurs besoins culturels.

Ces faibles résultats reflètent les lacunes de longue date des programmes d'éducation financés par le MAINC. Tout d'abord, le Ministère n'a pas défini son rôle en matière d'éducation. La définition de ce rôle est essentielle tant aux fins de la reddition de comptes que pour permettre au Ministère de savoir si ses capacités et ressources actuelles sont suffisantes pour remplir ce rôle.

Le Ministère doit aussi régler plusieurs questions opérationnelles importantes, notamment la façon dont les fonds d'éducation sont administrés. À la suite du transfert des responsabilités à l'égard des programmes et de la délégation des pouvoirs, le Ministère en est venu à se fier aux Premières nations et aux provinces pour la prestation des services d'éducation. Le Ministère doit prendre les mesures nécessaires pour garantir que ces services — qu'il finance — sont efficients et efficaces.

Répondre aux besoins d'éducation des enfants indiens est urgent. En l'absence de progrès satisfaisants, les coûts financiers des programmes sociaux seront élevés, la perte de capital humain augmentera et les relations entre le gouvernement et les membres des Premières nations se détérioreront.

Pour en savoir davantage, voir la publication suivante du BVG : Affaires indiennes et du Nord Canada — L'enseignement primaire et secondaire, chapitre 4 du Rapport de 2000.

Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité posent des défis de taille

Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité portent sur des questions qui vont de l'inspection des aliments à la réglementation de l'énergie nucléaire, en passant par la pollution de l'environnement et la sécurité aérienne. Ils visent essentiellement à protéger les Canadiens des risques liés à la santé et à la sécurité. Cette tâche devient de plus en plus complexe et exige par conséquent une stratégie tout aussi sophistiquée.

Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ont fait l'objet de changements profonds au cours de la dernière décennie. Ils ont été restructurés de manière à rationaliser la prestation des services. Au lieu d'une réglementation directe (conçue et imposée par le gouvernement), on fait désormais davantage confiance aux normes élaborées par des tiers, comme les codes volontaires de l'industrie. Le financement des programmes a également été réduit, mais il a été en partie réinstauré récemment.

Certains de ces changements ont eu une incidence négative sur la confiance du public dans l'efficacité et la crédibilité de ces programmes de réglementation. Restaurer la confiance du public est l'un des défis majeurs auxquels les responsables de ces programmes sont confrontés aujourd'hui. Parmi les autres défis, on note un risque important de contestations judiciaires pour négligence dans la réglementation, découlant des décisions des tribunaux au cours de la dernière décennie; la nécessité de coordonner les activités entre les ministères et les administrations, car de nombreuses questions de santé et de sécurité transcendent les mandats des ministères et les frontières politiques; et la nécessité de recruter du personnel spécialisé sur une vaste échelle, étant donné la forte proportion des employés qui seront bientôt admissibles à la retraite.

Dans le chapitre 24 du Rapport, nous présentons un certain nombre de recommandations qui peuvent aider le gouvernement à relever ces défis.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, chapitre 24 du Rapport de 2000; Agence canadienne d'inspection des aliments — Les programmes d'inspection des aliments, chapitre 25 du Rapport de 2000; Santé Canada —Le régime de réglementation des produits biologiques, chapitre 26 du Rapport de 2000; Commission canadienne de sûreté nucléaire —La réglementation des centrales nucléaires, chapitre 27 du Rapport de 2000; Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité; chapitre 28 du Rapport de 2000.

La régie des sociétés d'État pourrait être meilleure

La régie des institutions a trait aux processus et aux structures pour surveiller la direction et la gestion d'une société de sorte qu'elle s'acquitte de son mandat et de ses objectifs efficacement. Il est essentiel qu'une société d'État soit bien régie pour que l'argent des contribuables soit bien dépensé. En nous fondant sur notre expérience générale de la vérification de sociétés d'État et sur notre examen plus spécifique de 15 sociétés, nous avons relevé des lacunes dans 3 secteurs qui ont une importance pour la régie des sociétés d'État.

Premièrement, les conseils d'administration doivent être renforcés. À l'heure actuelle, ils ne possèdent pas les compétences ni les capacités essentielles pour surveiller de façon efficace la gestion des sociétés d'État. Les sociétés doivent mieux définir leurs exigences à ce chapitre et le gouvernement doit y donner suite. Les conseils d'administration doivent également participer de façon plus active à la sélection du premier dirigeant de la société. Sans une participation significative du conseil à ce processus, la reddition de comptes du premier dirigeant au conseil est affaiblie et c'est la régie dans son ensemble qui en souffre.

Deuxièmement, les comités de vérification des conseils d'administration des sociétés d'État, souvent, ne suivent pas les meilleures pratiques reconnues. Le comité de vérification joue un rôle essentiel dans la communication de l'information financière, la gestion des risques et le contrôle interne. Parmi les comités que nous avons examinés, la moitié ont été jugés inefficaces ou à peine efficaces.

Enfin, la capacité du gouvernement d'effectuer un examen critique des plans d'entreprise des sociétés est limitée. Le gouvernement doit renforcer cette capacité, puisque c'est à partir de ces plans qu'il tient les sociétés d'État responsables de leur respect de la politique gouvernementale et de leur rendement global.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La régie des sociétés d'État, chapitre 18 du Rapport de 2000; Les Sociétés d'État : S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance, chapitre 10 du Rapport de 1995.

Possibilités d'économies

Améliorer l'efficience et l'efficacité des activités gouvernementales et cultiver un juste souci de l'économie sont des objectifs essentiels de notre mandat et des travaux que nous effectuons au Bureau. Dans la plupart des cas, il n'est pas facile de quantifier l'incidence de nos travaux, mais il arrive souvent que, au cours de nos vérifications, nous trouvions des possibilités d'économies auxquelles on peut mettre un prix. Voici quelques exemples tirés des rapports de vérification de cette année :

La gestion des soins de santé offerts aux Premières nations. Dans une vérification effectuée en 1997 des programmes de santé assurés aux collectivités des Premières nations, nous avions constaté la nécessité d'instaurer un système de traitement aux points de service pour contrôler l'administration des prestations. Nous avions également recommandé que Santé Canada prenne les mesures qui s'imposaient pour améliorer les contrôles et les vérifications du système de traitement des remboursements. Au cours d'un suivi effectué cette année, nous avons constaté que l'identification et le rejet des demandes inappropriées avaient permis d'économiser 8,4 millions de dollars en 1999, mais que d'autres améliorations étaient toujours possibles.

Non-recouvrement des dépenses par Affaires indiennes et du Nord Canada. Le Ministère a dépensé environ 151 millions depuis 1997 pour assurer l'approvisionnement continu en eau potable des collectivités Cris touchées par des projets d'aménagement hydroélectrique de Manitoba Hydro. Aux termes d'une convention signée en 1997, Manitoba Hydro est tenue de rembourser au Ministère 50 p. 100 des dépenses attribuables aux effets négatifs des projets d'aménagement hydroélectrique. Nous avons noté dans le chapitre 17 que le Ministère n'avait recouvré aucune somme jusqu'à maintenant.

Frais de service de la dette. Afin de limiter les effets des augmentations imprévues des taux d'intérêt, le gouvernement a augmenté la proportion de titres à taux fixe de la dette totale fédérale de 55 p. 100 en 1995 à 67 p. 100 en 1998, proportion qui est toujours la même aujourd'hui. Dans le chapitre 8, nous avons recommandé que le gouvernement revoie son objectif concernant la structure de la dette pour déterminer si, à la lumière de la nouvelle situation financière, il demeure valable. Nous avons indiqué dans le chapitre que si l'on se fonde sur les différences historiques entre les taux à court et à long termes, une variation de 5 p. 100 de la part des titres à taux fixe par rapport aux titres à taux flottant pourrait produire une économie annuelle d'environ 250 millions de dollars.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Ministère des Finances —La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever, chapitre 8; Santé Canada —La santé des Premières nations : suivi, chapitre 15; Autres observations de vérification, chapitre 17 du Rapport de 2000.

Points saillants

Table des matières

		Page
Points saillants – Avril 2000		
Chapitre		
1	La qualité du service	5
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local	7
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration	9
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire	11
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée	12
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental	14
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi	16
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever	18
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités	20
Points saillants – Octobre 2000		
Chapitre		
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports	22
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions	24
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral	26
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères	28
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution	30
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi	32
16	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	34
17	Autres observations de vérification	35

Table des matières

Page

Points saillants – Décembre 2000

Chapitre

Chapitre		Page
18	La régie des sociétés d'État	36
19	L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents	38
20	La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats	40
21	Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale	42
22	L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi	44
23	Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services	46
24	Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité	48
25	Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments	50
26	Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques	52
27	Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires	54
28	Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité	55
29	Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998	56
30	Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage	58
31	Pêches et Océans – La gestion de la flotte	60
32	Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape	62
33	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	64
34	Autres observations de vérification	66
35	La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général	67

La qualité du service

Chapitre 1 – Points saillants

1.1 Notre vérification avait pour objet de déterminer si le gouvernement fédéral a fourni un service de meilleure qualité aux Canadiens après dix ans d'engagements et d'initiatives de toutes sortes pour l'améliorer. En 1996, nous avons fait une évaluation à mi-parcours des progrès du gouvernement. Dans la présente vérification, nous avons passé en revue les 13 mêmes gammes de services fournis par dix ministères et organismes gouvernementaux.

1.2 L'amélioration la plus marquée depuis 1996 est la plus grande accessibilité des services téléphoniques. Lorsqu'on répond à leurs appels, les Canadiens obtiennent maintenant plus rapidement une réponse à leurs demandes de renseignements. Cependant, malgré cette amélioration, nous nous inquiétons de la proportion élevée d'appels qui restent sans réponse lorsque les lignes sont occupées ou que les personnes qui attendent pour parler à un agent abandonnent l'appel. À l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt), le pourcentage d'appels restés sans réponse demeure élevé à 54 p. 100, bien qu'il constitue une amélioration par rapport à 1996 où il était de 73 p. 100.

1.3 Pour la plupart des services fournis autrement que par téléphone, comme le service au comptoir, l'information sur le rendement était insuffisante et nous ne pouvions pas établir si le service s'était amélioré. Le Bureau des passeports a mesuré certains de ses principaux résultats et a grandement amélioré son rendement. De nombreux ministères et organismes ont pris des initiatives depuis 1996 pour améliorer le service, mais ils n'ont pas suffisamment mesuré les résultats.

1.4 Les ministères et organismes doivent davantage consulter leurs clients pour définir les aspects du service qui sont les plus importants pour eux, de même que la qualité du service attendue. Cette information aiderait les fournisseurs de service à établir des objectifs et des indicateurs appropriés pour mesurer le rendement.

1.5 Depuis 1996, la communication avec les clients s'est améliorée aux points de service. Les Canadiens qui se rendent à ces bureaux sont mieux informés sur le niveau de service auquel ils sont en droit de s'attendre. Toutefois, on doit mieux les informer au sujet du coût des services, de l'atteinte des objectifs et de la manière de déposer et de régler une plainte.

Contexte et autres observations

1.6 La demande de services au gouvernement fédéral par les Canadiens — qu'il s'agisse par exemple de renseignements sur la citoyenneté et l'immigration, la Sécurité de la vieillesse et les passeports ou d'information météorologique ou statistique — s'est accrue considérablement depuis 1996. Les volumes de service sont plus élevés dans dix des 13 gammes de services que nous avons vérifiées. En même temps, l'environnement de la prestation des services se transforme continuellement grâce aux progrès rapides des technologies de l'information et à l'utilisation croissante des nouveaux modes de prestation des services.

1.7 Les services téléphoniques sont de plus en plus utilisés alors que l'on constate une baisse de l'utilisation des services au comptoir. Dans les services téléphoniques gouvernementaux que nous avons vérifiés, le volume de demandes de renseignements téléphoniques était monté en flèche, passant de 36 millions en 1996 à 56 millions en 1999, soit une hausse de 54 p. 100. Le nombre de demandes écrites de renseignements (courrier, télécopieur et courriel), bien qu'il reste important pour certaines gammes de services, affiche, en général, un recul marqué.

1.8 Les gestionnaires des services ont donné suite à nos recommandations de 1996 et cherché des moyens pour obtenir une amélioration continue, mais aucune des recommandations n'a été pleinement mise en oeuvre. Toutefois, nous avons constaté que les gestionnaires et le personnel de la fonction publique mettent beaucoup plus l'accent sur le service et l'innovation.

1.9 C'est avec découragement que nous avons constaté la lenteur des progrès accomplis par le projet d'amélioration des inscriptions du gouvernement (les « pages bleues »). Le groupe de travail sur le service au public de Fonction publique 2000 a établi, en 1990, qu'un remodelage de ces pages était nécessaire.

1.10 Au cours des trois dernières années, les ministères et organismes ont fourni au Parlement plus d'information sur la qualité du service, et l'information communiquée sera probablement plus utile. L'information sur les tendances du rendement et sur les coûts des services doit cependant être améliorée.

1.11 Depuis 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné aux ministères et aux organismes une orientation et un appui plus soutenus pour améliorer la prestation des services. Toutefois, il n'a pas surveillé systématiquement les progrès dans l'ensemble du gouvernement, et l'information qu'il a communiquée au Parlement n'a pas permis de bien comprendre les progrès accomplis en vue d'améliorer la qualité du service fourni aux Canadiens.

La réponse que fait le Secrétariat du Conseil du Trésor au nom du gouvernement est présentée à la fin du chapitre. Le Secrétariat précise que la nouvelle présentation des pages bleues sera intégrée dans les annuaires téléphoniques selon les calendriers de publication établis. Il marque son accord avec nos recommandations portant sur les systèmes de mesure, la satisfaction du client et la communication de l'information. Il indique qu'il collabore avec les ministères en vue d'élaborer une stratégie pour promouvoir l'amélioration continue de la prestation des services dans l'ensemble de l'administration fédérale.

41

Développement des ressources humaines Canada

La qualité du service au niveau local

Chapitre 2 – Points saillants

2.1 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a fait des progrès considérables au chapitre de la qualité du service. Au cours des dernières années, le Ministère a pris différentes initiatives nationales, notamment en élaborant une politique qui précise son approche d'un service de grande qualité; en mettant en oeuvre un nouveau réseau de prestation de services pour rendre ceux-ci plus accessibles aux Canadiens; et en établissant quels engagements nationaux il prenait. Au niveau local, mentionnons des initiatives visant à améliorer les compétences des employés en matière de service et l'utilisation de nouvelles technologies.

2.2 Bien que DRHC ait pris des engagements nationaux, ils ne sont pas communiqués uniformément aux clients dans les points de service. De plus, les bureaux locaux ne divulguent pas aux clients, de façon uniforme, la mesure du rendement en regard des objectifs de la prestation de services, le coût des services et la façon de déposer une plainte sur le service reçu et d'obtenir réparation.

2.3 Le Ministère n'a pas de mesures du rendement pour évaluer tous les engagements nationaux qu'il a pris. Les mesures du rendement des services sont centrées sur le temps d'attente pour les services au comptoir ainsi que sur la rapidité du traitement des demandes et des paiements. Toutefois, nous avons noté des faiblesses concernant la mesure de ces deux indicateurs.

2.4 En dépit des améliorations qui ont été apportées à la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi au cours des trois dernières années, on estime qu'au cours de cette période les paiements erronés sont passés de quatre à six dollars pour chaque 100 $ payés. Selon l'information disponible, on remarque une augmentation aussi bien des moins-payés que des trop-payés; cette augmentation est due notamment à une diminution de la qualité de l'information soumise par les employeurs. Nous avons constaté que les gestionnaires des bureaux locaux mettent surtout l'accent sur la rapidité des paiements. On ne trouve ni objectifs de rendement ni mesures de l'exactitude pour le traitement des demandes au niveau local.

2.5 Les services d'aide à l'emploi sont de plus en plus offerts par des organisations non gouvernementales en vertu d'accords de contribution conclus avec DRHC. Les accords que nous avons examinés ne décrivent pas les attentes ou les objectifs pour ce qui est du rendement des services. Ils n'exigent pas non plus que les organisations non gouvernementales rendent compte de la qualité des services offerts.

2.6 L'information que le Ministère fournit au Parlement au sujet de sa performance en regard des engagements nationaux qu'il a pris présente des lacunes. De plus, nous avons constaté des lacunes dans l'information qui pourrait mettre en perspective le rendement des services qui est communiqué. Il n'est pas possible, par exemple, d'évaluer la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi en fonction de l'information sur l'exactitude des paiements.

Contexte et autres observations

2.7 Près d'un Canadien sur trois est un client de DRHC. Chaque année, le Ministère traite entre 60 millions et 80 millions de demandes relatives aux programmes, envoie environ 100 millions de lettres et verse plus de 50 milliards de dollars en prestations diverses. La plupart des programmes et des services sont offerts au niveau local par l'un des plus importants réseaux de prestation de services du gouvernement fédéral. Ce réseau comprend 320 centres de ressources humaines du Canada, 5 000 kiosques libre-service, 21 centres de services

téléphoniques et dix centres de traitement du courrier. Près de 80 p. 100 des quelque 21 000 employés de DRHC travaillent au niveau local.

2.8 Afin d'assurer l'amélioration continue de la qualité du service, les gestionnaires doivent obtenir une plus grande rétroaction des clients au niveau local, par exemple en enquêtant sur la satisfaction des clients et en analysant les plaintes qu'ils formulent. Il n'y a aucune politique de traitement des plaintes relatives au Programme d'assurance-emploi et aux Programmes de la sécurité du revenu. Précisons toutefois que les responsables des Programmes de la sécurité du revenu ont commencé à élaborer une telle politique.

2.9 Le Ministère ne dispose pas de l'information sur les coûts dont il a besoin pour gérer le compromis à faire entre le coût de ses principaux services et leur qualité. Nous croyons qu'il doit s'efforcer d'élaborer et de mettre en oeuvre, au niveau local, des plans d'action axés sur l'amélioration continue de la qualité du service.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont présentées dans le chapitre. En général, le Ministère est d'accord avec les recommandations et il indique les mesures qu'il prend ou qu'il prévoit prendre pour les mettre en oeuvre.

Citoyenneté et Immigration Canada

Le volet économique du programme canadien d'immigration

Chapitre 3 – Points saillants

3.1 Nous avons remarqué de graves lacunes dans la gestion et l'exécution du volet économique du Programme canadien d'immigration qui vise à recruter des personnes hautement qualifiées qui peuvent rapidement contribuer à notre économie et s'adapter à notre société. Ces lacunes limitent de façon importante la capacité du Canada à maximiser les avantages économiques et sociaux que procure l'immigration et à protéger l'intégrité de son programme d'immigration.

3.2 Nous avons constaté que les bureaux d'immigration à l'étranger ne suffisent pas à la tâche. Ils éprouvent beaucoup de difficultés à assumer la charge de travail et les responsabilités qui leur sont assignées. Les niveaux d'immigration que le gouvernement a établis ne sont pas respectés et les requérants attendent de plus en plus longtemps avant que leur demande ne soit finalisée, parfois plus de trois ans.

3.3 Nous avons noté des lacunes qui exposent Citoyenneté et Immigration Canada à des critiques quant à la qualité et à l'uniformité des décisions prises dans le cadre des activités de sélection des immigrants. Les agents des visas ont besoin de meilleurs critères de sélection, d'une meilleure formation et de meilleurs outils pour évaluer plus efficacement les demandes d'immigration. En outre, la qualité de leurs décisions ne fait pas l'objet d'une surveillance suffisante de la part du Ministère. Nous avons relevé des écarts importants dans les taux d'acceptation entre les agents ayant des cas similaires à traiter.

3.4 Notre vérification a permis de cerner des faiblesses importantes dans la gestion des évaluations médicales des immigrants éventuels. Depuis notre dernière vérification en 1990, le Ministère et Santé Canada ont été incapables de prendre position sur la question suivante, à savoir s'il est nécessaire de modifier les normes en matière d'examens médicaux, lesquelles servent à déterminer si un requérant représente un danger pour la santé et la sécurité publiques ou pourrait engendrer un fardeau excessif pour le système de soins de santé ou les services sociaux. On exige les mêmes examens de routine depuis 40 ans et les ministères n'ont pas décidé si les requérants devaient subir systématiquement des tests pour des maladies infectieuses autres que la syphilis et la tuberculose. Nous sommes aussi très préoccupés par le manque de rigueur et d'uniformité de la gestion globale des activités d'évaluation médicale, y compris les pratiques entourant la supervision des médecins locaux désignés qui effectuent à l'étranger les examens médicaux des immigrants éventuels.

3.5 Il y a de sérieuses entraves à la détermination de l'admissibilité des immigrants éventuels sur le plan de la criminalité et de la sécurité. Les agents des visas disposent de peu d'information et de soutien pour s'assurer que les demandeurs ne sont pas des personnes susceptibles de s'engager dans des activités criminelles ou de menacer la sécurité des Canadiens. Certaines personnes sont ainsi admises au Canada sans que l'on ait l'assurance raisonnable qu'elles n'ont pas commis d'actes criminels à l'étranger, ne se sont pas livrées à l'espionnage, à la subversion ou au terrorisme, ou n'ont pas de liens avec le crime organisé.

3.6 Le Ministère est très vulnérable à la fraude et à l'abus. Il n'a aucune mesure efficace en place pour décourager les personnes de soumettre des demandes frauduleuses, et les méthodes de détection qu'utilisent les agents des visas sont coûteuses. De plus, nous avons constaté que les contrôles des recettes, des formulaires de visas et des systèmes informatiques sont insuffisants.

3.7 Les employés responsables du traitement des demandes d'immigration dans les bureaux à l'étranger sont très inquiets de la situation actuelle. Ils ont non seulement le sentiment d'agir à l'encontre de leurs propres valeurs

mais de prendre des décisions qui pourraient comporter des risques trop élevés et entraîner des coûts importants pour la société canadienne.

3.8 De façon générale, il y a lieu de s'interroger sérieusement, à savoir si le Ministère a les ressources et la capacité opérationnelle requises pour accomplir les tâches nécessaires à l'atteinte des niveaux annuels d'immigration établis par le gouvernement.

Contexte et autres observations

3.9 Citoyenneté et Immigration Canada est responsable, entre autres, d'établir la politique sur l'immigration, de sélectionner les immigrants et d'évaluer les demandes des visiteurs à l'étranger. Il protège également la santé et la sécurité des Canadiens en interceptant et en renvoyant dans leur pays d'origine les personnes qui n'ont pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada.

3.10 En 1999, environ 190 000 immigrants ont été admis au Canada. Le Programme d'immigration est composé de quatre grands volets : la famille, le volet économique, les réfugiés et les autres. Notre vérification a porté sur le volet économique qui compte pour 56 p.100 des immigrants admis chaque année. Ce volet vise à recruter des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires.

3.11 La prestation des services d'immigration à l'étranger se fait par le biais d'un réseau complexe de 81 bureaux situés dans les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats canadiens. Un personnel composé d'environ 210 agents canadiens et de 980 employés locaux y travaille et y traite, chaque année, un grand nombre de visas d'immigrant, de visas de visiteur et d'autorisations d'études et d'emploi temporaire. Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux contribuent à l'atteinte des objectifs du Programme d'immigration, y compris le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada et Santé Canada.

3.12 Il est décevant de constater la similitude entre plusieurs des lacunes relevées dans le présent chapitre et celles dont nous avions fait état en 1990. Au cours des années, le gouvernement et le Ministère ont entrepris plusieurs initiatives pour corriger la situation, mais sans grands résultats.

3.13 Cette situation requiert une attention immédiate à la fois du Ministère et du gouvernement. D'une part, le Ministère doit améliorer l'efficience du traitement des demandes d'immigration. Les bureaux à l'étranger croulent sous la paperasserie et la désuétude de leur technologie constitue un obstacle sérieux à l'amélioration du rendement. Le Ministère a besoin d'une bien meilleure information sur les ressources requises pour lui permettre d'assumer ses responsabilités en matière de traitement des demandes d'immigration. D'autre part, un investissement important de ressources peut être nécessaire pour combler les lacunes que nous avons observées et permettre au Ministère de réaliser les gains d'efficience possibles que nous avons relevés. Il est particulièrement essentiel que, lors de l'établissement des niveaux d'immigration annuels, le gouvernement s'assure de maintenir un équilibre approprié entre les ressources allouées au Ministère et à ses partenaires fédéraux et la charge de travail que représente l'exécution des tâches requises pour les atteindre.

3.14 La révision de la *Loi sur l'immigration* que le Ministère entreprend présentement offre une excellente occasion de combler certaines des lacunes. Toutefois, le défi pour le gouvernement et le Ministère est énorme et complexe. Étant donné que le Parlement a manifesté un intérêt particulier à l'égard du Programme, en exigeant la présentation d'un plan annuel d'immigration, nous encourageons les parlementaires à surveiller de près la situation.

Le chapitre présente les réponses de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ils acceptent nos recommandations et notent que des initiatives sont actuellement en cours dans plusieurs secteurs.

Affaires indiennes et du Nord Canada

L'enseignement primaire et secondaire

Chapitre 4 – Points saillants

4.1 Affaires indiennes et du Nord Canada ne peut démontrer qu'il atteint l'objectif qu'il s'est fixé, à savoir aider les élèves membres d'une Première nation qui vivent dans une réserve à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Par exemple, le Ministère n'a pas l'assurance dont il a besoin que les élèves membres d'une Première nation reçoivent une éducation convenable sur le plan culturel. De plus, les progrès accomplis pour combler l'écart en matière de scolarisation qui touche les élèves indiens vivant dans les réserves ont été lents à un point inacceptable. Au rythme où les progrès sont réalisés actuellement, il faudra plus de 20 ans pour que leur niveau de scolarisation atteigne celui des autres Canadiens.

4.2 Pour obtenir cette assurance et bien s'acquitter de ses responsabilités, le Ministère doit régler plusieurs questions importantes, notamment définir son rôle en matière d'éducation, élaborer et utiliser des mesures de rendement adéquates, et améliorer son rendement opérationnel. Tout en s'attaquant à ces questions, le Ministère devra davantage tenir compte des besoins culturels et particuliers des élèves indiens, de même que des facteurs socio-économiques qui peuvent influer sur la réussite scolaire.

4.3 Cette situation est complexe et nécessite une solution rapide. L'urgence augmentera à mesure que les exigences s'accentueront en matière d'éducation par suite de l'accroissement de la population dans les réserves, des changements technologiques et de la modification des programmes provinciaux d'enseignement, sur lesquels se fie le Ministère. Même si celui-ci a cerné ou amorcé plusieurs projets de réforme de l'éducation, il lui reste toujours à prendre les mesures importantes qui permettront de régler ces questions.

Contexte et autres observations

4.4 Le Ministère est habilité à jouer un rôle actif dans la prestation de l'enseignement primaire et secondaire des enfants indiens vivant dans les réserves. Même s'il a choisi de se fier aux Premières nations et aux provinces pour la conception et la prestation d'une éducation appropriée, il reconnaît que cette approche ne diminue pas sa responsabilité et son obligation de rendre des comptes.

4.5 Pendant plus d'un siècle, des lois, des traités avec les Indiens et des politiques gouvernementales ont façonné le mandat et les responsabilités des Affaires indiennes et du Nord Canada en matière d'éducation.

4.6 En ce moment, quelque 117 000 élèves inscrits aux écoles primaires et secondaires vivent dans une réserve. Les coûts budgétés actuels, sans compter les coûts de construction et d'entretien des écoles, s'élèvent à environ un milliard de dollars par année.

Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît l'importance des questions soulevées dans le présent chapitre. Il est d'avis que l'initiative Rassembler nos forces : Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, ainsi que d'autres projets prévus en éducation auxquels il participe avec les Premières nations et les gouvernements provinciaux, aideront à combler l'écart en matière de scolarisation dont fait état ce chapitre.

Agence des douanes et du revenu du Canada

Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

Chapitre 5 – Points saillants

5.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada déploie beaucoup d'efforts pour moderniser ses opérations douanières et utiliser plus efficacement les technologies existantes. Cependant, nous avons constaté que plusieurs améliorations importantes s'imposaient.

5.2 Une stratégie claire et complète d'observation de la loi et des règlements est un élément essentiel de promotion de cette observation. Les douanes n'ont pas encore de stratégie globale d'observation décrivant clairement leurs plans pour encourager l'observation volontaire, ainsi que leur approche en vue d'une exécution responsable.

5.3 Nous avons constaté que l'évaluation des risques était incomplète : les douanes ne disposent pas de l'information importante nécessaire provenant de plusieurs ministères et organismes, pour évaluer pleinement les risques auxquels leurs inspecteurs sont confrontés. Il faut qu'elles déterminent les secteurs où les risques sont les plus élevés afin d'établir la meilleure façon de les contrôler. Nous avons recommandé que les douanes mettent plus d'empressement à obtenir une description précise des risques qu'elles doivent assumer, aux divers bureaux d'entrée, en raison des responsabilités qu'elles doivent y exercer au nom d'autres ministères — par exemple, au nom de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments — et qu'elles utilisent les données ainsi obtenues pour faire une évaluation nationale des risques. Il leur faut également établir avec ces ministères un protocole d'entente à jour qui décrit les responsabilités et les rôles de chacun.

5.4 Nous avons également constaté que les inspecteurs des douanes à la frontière et dans les aéroports ont besoin d'être mieux équipés pour effectuer le travail complexe qui leur est confié. Ils doivent faire appliquer les lois et règlements sur les douanes et l'accise et prendre des décisions de tout ordre pour de nombreux autres ministères. Lors du traitement des voyageurs, les inspecteurs des douanes doivent prendre très rapidement des décisions. Les douanes possèdent de l'information, des systèmes et des programmes de formation pour aider leurs agents, mais l'information n'est pas communiquée uniformément, les systèmes doivent être améliorés et la formation est inégale.

Contexte et autres observations

5.5 En 1998-1999, le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada a permis de traiter plus de 104 millions de voyageurs arrivant au Canada aux points ou bureaux d'entrée. Environ la moitié d'entre eux étaient des résidants du Canada qui revenaient au pays. La plupart des voyageurs entrent au Canada par transport routier en provenance des États-Unis (79 p. 100) ou par transport aérien (17 p. 100). Depuis 1991-1992, le nombre de voyageurs arrivant par la route a diminué, tandis que le nombre de voyageurs aériens a crû de près de 48 p. 100, en partie en raison de l'Accord Canada-États-Unis sur l'ouverture des espaces aériens.

5.6 Au fil des ans, le rôle des douanes a évolué. Autrefois, elles s'occupaient surtout de percevoir des recettes; désormais elles ont pour rôle de faciliter l'entrée des voyageurs et des marchandises, de protéger la société canadienne et de promouvoir la compétitivité des entreprises canadiennes.

5.7 Les douanes fonctionnent dans un environnement qui continue d'évoluer. Pour faire face à ce changement, elles ont préparé en 1990 et en 1998 des documents d'étude qui servent de schéma directeur pour préciser leur orientation future et les initiatives à prendre dans ce contexte. Les douanes ont franchi des étapes importantes pour atteindre les objectifs qu'elles s'étaient fixés en 1990. Elles viennent de diffuser un projet de plan d'action quinquennal pour la mise en oeuvre des initiatives exposées dans le document d'étude de 1998.

Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont intégrées au présent chapitre. L'Agence est d'accord avec nos sept recommandations et ses réponses présentent un certain nombre de mesures visant à leur donner suite.

Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances

Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

Chapitre 6 – Points saillants

6.1 En 1994, le gouvernement a restreint le délai pour présenter une demande de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental (RS&DE) aux 18 mois suivant l'année au cours de laquelle les contribuables ont engagé les dépenses. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence ou l'ADRC) a alors reçu 16 000 demandes supplémentaires, qui représentaient 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt pour les années d'imposition remontant jusqu'à 1985.

6.2 Notre vérification a révélé que le traitement de ces demandes a manqué de cohérence à plusieurs égards. Ces manques de cohérence ont compromis l'équité du processus d'examen. De plus, il y a eu de graves divergences d'opinions au sein de l'Agence quant à la façon dont il convenait de régler un différend avec un demandeur au sujet d'une demande importante. L'Agence n'a pas su montrer qu'elle avait des mécanismes efficaces pour résoudre de telles divergences d'opinions entre ses agents pour des cas particuliers.

6.3 Le manque de clarté quant aux projets admissibles s'est traduit par un certain nombre de demandes non résolues, remontant jusqu'à 1985. Les crédits d'impôt correspondants s'élèvent à des centaines de millions de dollars. Depuis la création du programme de RS&DE, il y a des désaccords entre demandeurs et administrateurs ainsi qu'entre administrateurs sur ce qui constitue une activité ou un projet admissible, sur le degré de rigueur avec lequel un agent scientifique doit examiner une demande et sur l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes. Il faut au plus tôt adopter des règles plus claires afin que le programme soit exécuté et administré avec efficacité et efficience.

6.4 L'Agence a reconnu la nécessité d'améliorer l'administration du programme. À cette fin, en novembre 1998, après avoir consulté les intéressés, le ministre du Revenu national a publié un plan d'action. L'Agence a créé une nouvelle direction chargée du programme et elle a nommé un nouveau chef pour cette direction.

6.5 Selon notre vérification, l'Agence devrait améliorer l'évaluation du risque que les demandes des contribuables ne soient pas admissibles afin que le personnel scientifique et les vérificateurs puissent concentrer leurs efforts sur celles qui comportent les risques les plus élevés. L'Agence gère le risque d'inadmissibilité en effectuant des contrôles de la complétude, des évaluations du risque, des vérifications et des examens scientifiques.

6.6 Il se peut qu'une évaluation effectuée par le ministère des Finances et par l'Agence ait surestimé les dépenses supplémentaires au titre de la RS&DE générées par le programme. Selon cette évaluation, le programme de la RS&DE aurait entraîné une augmentation nette du revenu réel du Canada de 20 millions de dollars à 55 millions de dollars par année.

Contexte et autres observations

6.7 Le gouvernement fédéral favorise la recherche-développement dans le secteur privé au moyen d'encouragements ou stimulants fiscaux. Les contribuables reçoivent des crédits d'impôt après avoir engagé des dépenses pour leurs projets.

6.8 Selon les systèmes d'information de l'Agence, environ 11 000 sociétés et particuliers ont déclaré plus de 10 milliards de dollars en dépenses de RS&DE pour 1997, demandant ainsi des crédits d'impôt de quelque deux milliards de dollars. Les grandes sociétés ont déclaré 85 p. 100 de ces dépenses.

6.9 Un personnel comptant 144 conseillers scientifiques et 268 vérificateurs des comptes examine les demandes dans 37 bureaux des services fiscaux, partout au Canada. Les conseillers déterminent si les travaux sont admissibles dans le cadre du programme, tandis que les vérificateurs examinent les coûts qui sont déclarés afin de déterminer s'ils sont admissibles.

6.10 Un objectif clé du plan d'action de l'Agence pour 1998 était de réduire l'incertitude quant à l'admissibilité des projets scientifiques. Par conséquent, l'Agence et le secteur privé ont proposé une définition de ce qu'est un projet de RS&DE admissible qui, à notre avis, modifie l'étendue des dépenses et des travaux de RS&DE admissibles et pourrait se traduire par des coûts supplémentaires en crédits d'impôt. Toute modification importante apportée à la définition d'un projet admissible devrait être revue par le ministère des Finances qui doit répondre des coûts du programme, de ses objectifs en matière de politique et des dispositions législatives connexes.

Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et du ministère des Finances sont incluses dans le chapitre. Ces réponses décrivent les mesures qui ont été et qui seront prises pour donner suite à nos recommandations.

Gendarmerie royale du Canada

Les services offerts aux responsables de l'application de la loi

Chapitre 7 – Points saillants

7.1 Le niveau de service que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) offre aux responsables de l'application de la loi ne répond pas aux besoins de cette clientèle. Par exemple, le Centre d'information de la police canadienne, un système d'une importance capitale qui fournit des renseignements aux policiers, aux tribunaux, aux établissements correctionnels et aux agents de libération conditionnelle, était inaccessible 11 p. 100 du temps l'an dernier, à l'échelle régionale ou nationale. Les analyses d'empreintes génétiques (analyses de l'ADN) prennent trop de temps et ne sont utilisées que dans les cas les plus graves. On ne tire donc pas pleinement profit de cette technique pour le renforcement de la sécurité publique. Les casiers judiciaires et les dossiers d'empreintes digitales dont il faut assurer la saisie dans les banques de données s'accumulent : l'arriéré peut aller jusqu'à deux mois. Par conséquent, les dossiers auxquels ont accès les forces policières et autres intervenants ne sont pas à jour. En outre, les vérifications de casier judiciaire demandées par des employeurs ou des organismes bénévoles prennent trop de temps.

7.2 Il est essentiel que la haute direction de la GRC prenne des mesures propres à éliminer l'arriéré dont font état un grand nombre des services et à améliorer leur efficience. La GRC doit, en particulier, rationaliser le nombre de ses laboratoires en vue de rehausser leur niveau de service. Elle doit par ailleurs améliorer de façon marquée ses systèmes de mesure du rendement et de communication des résultats. Il est important que les usagers, la haute direction de la GRC et les membres du Parlement soient mis au courant de ces résultats.

7.3 Il faut repenser les dispositions prises en 1966 par le gouvernement fédéral et les provinces pour la prestation des services offerts aux responsables de l'application de la loi. Il est temps d'établir une entente parfaitement claire entre tous ces responsables — que ce soit au fédéral, au provincial ou au municipal — sur le niveau de service, les dispositions de financement, la contribution des usagers, la gestion et la reddition de comptes. Cette nouvelle entente exigera la collaboration de toutes les parties.

Contexte et autres observations

7.4 La GRC fournit une gamme de services essentiels aux responsables de l'application de la loi au Canada : la police, les tribunaux, les prisons et les commissions de libération conditionnelle. Ces services comprennent l'identification dactyloscopique, les casiers judiciaires, les laboratoires judiciaires, les renseignements criminels et l'accès en direct à des banques de données comme celles de l'immatriculation des véhicules, des permis de conduire, des personnes recherchées et des biens volés. En 1998-1999, la GRC a dépensé environ 122 millions de dollars pour la prestation de ces services.

7.5 Il existe un certain nombre de secteurs où il convient de louer la GRC pour la bonne gestion de ses services : elle a réussi à garder fonctionnel l'ancien système d'information du Centre d'information de la police canadienne pendant qu'elle attendait un nouveau système; elle a mis en application de nouvelles techniques judiciaires telles que l'analyse de l'ADN; elle est en train d'élaborer une banque de données d'empreintes génétiques; et elle a apporté des améliorations substantielles à ses systèmes d'identification dactyloscopique et de casiers judiciaires.

7.6 Notre dernière vérification des services offerts aux responsables de l'application de la loi date de 1990. Nous avons fait alors un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'économie et l'efficience des opérations. Bon nombre de nos recommandations n'ont été prises en considération que tout récemment; d'autres

ont été laissées pour compte. Les services nationaux de la GRC ont été, au cours de la dernière décennie, examinés à diverses reprises par Solliciteur général Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la GRC elle-même.

La GRC est d'accord avec les constatations et indique qu'elle prendra des mesures pour remédier aux problèmes.

Ministère des Finances

La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever

Chapitre 8 – Points saillants

8.1 Le programme de gestion de la dette du Canada est une activité bien gérée dans l'ensemble. Cependant, à l'instar de tout programme, il faut l'adapter à l'évolution de son environnement. Nous avons constaté trois secteurs où le ministère des Finances doit revoir ses pratiques. Il doit notamment :

- établir un éventail plus complet de mesures du rendement pour garantir qu'il possède une base fiable pour évaluer la mesure dans laquelle le programme atteint ses objectifs. À l'heure actuelle, le Ministère se sert d'un éventail de données à l'interne, mais il rend compte de son rendement pour un seul objectif, soit le ratio de la dette à taux fixe à la dette totale, maintenant aux deux tiers;
- améliorer la transparence pour assurer la reddition de comptes au public non seulement des avantages, mais également des coûts des décisions portant sur tous les aspects de la gestion de la dette. Au cours des dernières années, le gouvernement a augmenté considérablement la part de la dette à taux fixe et le niveau des réserves de liquidités internationales, et il a établi des objectifs pour les titres au détail — mais sans divulguer les coûts prévus de ces décisions;
- modifier la gestion de la planification stratégique en consultant un éventail de spécialistes de l'extérieur pour avoir l'assurance d'obtenir des conseils complets et indépendants.

Contexte et autres observations

8.2 À la fin de 1998-1999, la dette portant intérêt du Canada s'établissait à 595 milliards de dollars et les frais d'intérêt annuels, à 41,4 milliards de dollars. La gestion de la dette est la responsabilité du ministère des Finances, en collaboration avec la Banque du Canada et Placements Épargne Canada.

8.3 Le principal objectif du programme de gestion de la dette est de fournir à l'État un financement stable, à faible coût, tout en maintenant la liquidité des marchés nationaux pour cette dette. Un autre objectif est de garantir l'existence de réserves suffisantes dans le Compte du fonds des changes pour atténuer la volatilité du taux de change sur le dollar canadien.

8.4 Nous avons constaté que le groupe de personnes qui gèrent ce programme sont fort dévouées. Elles surveillent étroitement l'évolution de la situation financière et économique qui pourrait influer sur les activités de gestion de la dette et elles consultent régulièrement les opérateurs des marchés financiers. Elles se servent de techniques de modélisation de pointe pour déterminer les risques que pose la gestion de la dette et choisir des stratégies appropriées à cet égard.

8.5 Notre vérification a porté sur la façon dont les gestionnaires de la dette mesurent le rendement, sur l'information qu'ils communiquent et sur la régie du programme, plutôt que sur les choix qu'ils font ou les analyses qui justifient ces choix.

8.6 Au cours des dernières années, le gouvernement a pris d'importantes décisions concernant la gestion de la dette fédérale. Il a augmenté la part de la dette à taux fixe à plus long terme pour la porter aux deux tiers de la dette totale, ce qui représente quelque 18 p. 100 de plus qu'il y a trois ans. Si des titres à taux fixe à plus long terme rendent les coûts de l'intérêt plus prévisibles et réduisent le risque de refinancement, ils sont généralement plus coûteux, car les taux d'intérêt à long terme sont normalement plus élevés que les taux d'intérêt à court terme.

8.7 Au cours de la même période de trois ans, les réserves de liquidités internationales du Canada ont plus que doublé, pour s'établir à 25 milliards de dollars US. Un niveau élevé de réserves de liquidités internationales améliore la capacité du gouvernement de favoriser la stabilité de la valeur du dollar canadien et fournit également un large réservoir de fonds qui peuvent être utilisés pour financer les besoins imprévus. Cependant, il y a un coût à cela, car l'intérêt payé sur les emprunts en devises étrangères est généralement plus élevé que l'intérêt gagné sur les actifs en devises.

8.8 Nous avons examiné également la vente des titres au détail — les obligations d'épargne du Canada et les obligations à prime du Canada. Nous avons remarqué que, malgré les efforts de marketing déployés récemment pour ces obligations et la création d'un organisme de service spécial pour les commercialiser de façon dynamique, rien ne prouve de façon concluante que le programme des titres au détail est rentable. Nous encourageons le gouvernement à réexaminer le rôle du programme des titres au détail et ses répercussions sur les coûts. Nous l'encourageons également à communiquer les résultats de cet examen lorsqu'il l'aura réalisé.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Le Ministère accepte l'esprit de nos recommandations, en majeure partie, et indique comment il compte y répondre.

La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines

Une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Chapitre 9 – Points saillants

9.1 Nous avons réalisé cette étude pour attirer l'attention du Parlement sur l'urgence de régler des problèmes de longue date et de s'attaquer aux nouveaux défis liés à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

9.2 Le cadre actuel qui régit la gestion des ressources humaines dans le « noyau » de la fonction publique est dépassé et indûment complexe. Les systèmes administratifs sont lourds, coûteux et désuets. Ce cadre ne convient pas à un environnement qui exige souplesse et adaptabilité et qui est confronté à des défis majeurs en matière de gestion des ressources humaines et à un marché du travail de plus en plus concurrentiel.

9.3 La dotation dans la fonction publique est une source importante de frustration tant pour les gestionnaires que pour les employés. Le système, axé sur les règles, est inefficient. Les gestionnaires doivent posséder plus de pouvoirs en matière de dotation, mais ils doivent également être tenus de rendre compte de leurs décisions, et ce, de façon plus claire. Les intérêts des employés doivent être respectés, mais il est urgent de moderniser et de rationaliser le système de dotation et les mécanismes de recours connexes.

9.4 Depuis longtemps, on s'inquiète au sujet de la « responsabilité éparpillée » en matière de gestion des ressources humaines. La responsabilité et l'obligation de rendre compte des changements nécessaires pour simplifier, rationaliser et renforcer le régime actuel de gestion des ressources humaines doivent être clairement attribuées et appuyées adéquatement. Cela est particulièrement important dans les domaines où la responsabilité est divisée.

- Dans la gestion des ressources humaines, les sous-ministres — les dirigeants des principales organisations du gouvernement — sont considérés comme étant responsables avant tout de l'administration d'un cadre prescrit par les organismes centraux. Le rôle des sous-ministres doit évoluer de façon importante. Ils doivent être les principaux responsables de l'établissement et du maintien d'un milieu de travail sain dans leurs ministères et leurs responsabilités à l'égard de la gestion des ressources humaines doivent être énoncées officiellement. Les sous-ministres doivent être tenus de rendre compte de la façon dont leurs ministères s'acquittent de ces responsabilités, et ce, de façon claire.
- La Commission de la fonction publique doit engager un dialogue avec le Parlement sur les changements à apporter à ses activités et à la façon de s'acquitter de ses responsabilités pour assurer la protection du principe du mérite. Ce dialogue doit porter sur la nécessité d'une réforme législative de la dotation. La Commission doit aussi améliorer l'information communiquée sur le rendement des ministères quant au respect des dispositions et des principes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
- Le Conseil du Trésor doit améliorer l'information qu'il communique au Parlement sur les aspects de la gestion des ressources humaines dont il est responsable. De plus, il faut préciser la responsabilité des sous-ministres quant à l'information communiquée sur la qualité et l'efficacité de la gestion des ressources humaines de leurs ministères.

Contexte et autres observations

9.5 Le « noyau » de la fonction publique est maintenant beaucoup plus petit qu'il ne l'a été depuis le début des années 1970. Au cours des dix dernières années, il a diminué de près de 100 000 employés et comptait quelque 143 000 employés à la fin de 1999. La réduction des effectifs, la dévolution, la privatisation, le recrutement limité et d'autres mesures ont contribué à cette diminution. Plus de 50 000 fonctionnaires ont quitté le « noyau » de la fonction publique (dont le Conseil du Trésor est l'employeur) pour des « employeurs distincts » comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

9.6 Les travailleurs du savoir représentent maintenant 55 p. 100 des fonctionnaires (en hausse par rapport à 33 p. 100 il y a 15 ans). Ils nourrissent de nouvelles attentes à l'égard du milieu de travail, qui rendent les changements encore plus nécessaires.

9.7 Le pourcentage des fonctionnaires âgés de 45 à 54 ans a pratiquement doublé au cours des 14 dernières années. En outre, d'ici une dizaine d'années, 70 p. 100 des hauts fonctionnaires seront admissibles à la retraite. Cela laisse présager une crise du leadership. De plus, les jeunes sont sous-représentés : le pourcentage des fonctionnaires de moins de 35 ans est à peu près la moitié de celui de la main-d'oeuvre canadienne.

9.8 En 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor estimait qu'il existait 840 taux de rémunération distincts et 70 000 règles régissant la paie et les avantages sociaux. En 1997, les manuels du personnel et d'administration de la paie du Conseil du Trésor comptaient plus de 12 000 pages d'instructions. Il faut 119 jours civils en moyenne pour mener à terme un concours interne dans le « noyau » de la fonction publique, sans compter le temps de traitement des appels. C'est à peu près deux fois plus que le temps qu'il n'en faut dans certaines organisations quasi publiques, selon celles-ci. Pour un nouveau poste qui doit être classifié, la dotation exige 230 jours civils en moyenne — près de huit mois.

Dans sa réponse commune, le gouvernement convient de la nécessité d'un cadre solide pour la gestion des ressources humaines et de l'importance d'une fonction publique saine. Il est plus optimiste que le vérificateur général face à certaines questions et fait mention de récentes initiatives visant à régler certains problèmes. Dans sa réponse complémentaire, la Commission de la fonction publique a indiqué qu'elle poursuivait ses efforts pour améliorer les systèmes de dotation et pour amorcer un dialogue avec le Parlement.

Transports Canada

Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

Chapitre 10 – Points saillants

10.1 Au cours de notre vérification, nous avons examiné la façon dont Transports Canada a procédé pour céder les aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada entre 1992 et 1999. Ces aéroports constituent le Réseau national d'aéroports du Canada. Aux termes des conventions de cession, Transports Canada demeure propriétaire des aéroports qu'il cède à bail à des organismes appelés administrations aéroportuaires auxquelles il a confié la gestion, l'exploitation et le développement de ces aéroports. Nous nous sommes concentrés sur les aspects financiers et de surveillance des aéroports cédés du Réseau national d'aéroports (RNA) et non sur la sûreté et la sécurité.

10.2 Nous avons trouvé de nombreux points faibles non négligeables dans les pratiques de gestion. Voici quelques-unes de nos plus importantes observations :

- Avant de commencer à négocier les baux pour chaque aéroport cédé de la deuxième série de cessions, et à renégocier d'autres baux, Transports Canada n'a pas déterminé la juste valeur marchande des éléments d'actif ni les possibilités d'affaires des aéroports qu'il cédait. Cette information est fondamentale pour la négociation et la renégociation des baux et, à notre avis, le fait qu'il n'y en ait pas représente un écart évident par rapport aux bonnes pratiques de gestion. La qualité des renseignements nécessaires pour prendre des décisions sur certains aspects comme le loyer s'en trouve donc grandement affaiblie.

- Le Ministère a renégocié quatre baux au coût, pour le gouvernement, d'environ 474 millions de dollars sous forme d'abandon de loyer (valeur actuelle nette de 342 millions de dollars). Les ententes renégociées ne sont pas conformes à certaines directives clés du gouvernement. De plus, Transports Canada ne peut démontrer en quoi les ententes pour tous les aéroports cédés sont équitables, uniformes, cohérentes et justes l'une par rapport à l'autre, comme le gouvernement l'a prescrit.

- Par suite des renégociations, le gouvernement a, de fait, convenu de réduire les futurs revenus de l'État et de financer de grands projets d'immobilisations. L'information présentée au Parlement sur le loyer cédé et le financement de projets d'immobilisations était fragmentaire, incomplète et, certaines années, inexistante.

- De 1992 à 1999, le gouvernement a continué de fournir une aide financière à la plupart des aéroports cédés. Il a fourni aux administrations aéroportuaires une somme totale de 360 millions de dollars, dont 118 millions de dollars sous forme de crédits de loyer à l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto pour contribuer à la réalisation d'un certain nombre de projets de rénovation. Le gouvernement a touché en revenus locatifs un montant total net de 593 millions de dollars des administrations aéroportuaires au cours de cette période.

- Ainsi qu'ils avaient été évalués par les experts-conseils du Ministère, les résultats financiers préliminaires ont révélé que, cinq ans après la cession des quatre premiers aéroports en 1992, la situation financière la plus probable du gouvernement variait grandement à la suite de chaque cession — d'une situation meilleure à une situation « moins avantageuse ». Bien que l'évaluation ait été terminée — dans le cadre de trois études distinctes ayant coûté en tout 680 000 $ — un an avant la fin de notre vérification, nous avons constaté que le Conseil du Trésor et le Cabinet n'en avaient

pas encore vu les résultats. Le Ministère n'a pas encore effectué une telle évaluation pour tout autre aéroport cédé du RNA.

- Nous nous soucions du fait que Transports Canada, dans les huit années du processus de cession, n'a pas défini clairement son rôle en tant que locateur et surveillant du Réseau national d'aéroports. Sa façon de traiter les nouvelles questions clés comme celles qui sont liées aux frais d'améliorations aéroportuaires, aux filiales et aux marchés à fournisseur unique s'est révélée en général inadéquate et, jusqu'en 1997, il ne s'en est pratiquement pas occupé. Le Conseil du Trésor et/ou le Cabinet ont reçu peu d'informations sur ces questions et certaines de ces informations étaient incomplètes et inexactes.

Contexte et autres observations

10.3 Il y a eu deux séries de cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports. En 1992, Transports Canada a cédé à bail quatre grands aéroports — Montréal (Dorval et Mirabel), Vancouver, Calgary et Edmonton — à quatre « administrations aéroportuaires locales » à qui il a confié la gestion et l'administration de ces aéroports. La deuxième série a débuté en 1996 par la cession de l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto. Depuis lors, 12 autres aéroports, notamment Ottawa, Victoria, Winnipeg et Moncton, ont été cédés à des « administrations aéroportuaires canadiennes ». À la fin de notre vérification, il restait encore à céder les quatre derniers aéroports du RNA — l'Aéroport international de Gander, l'Aéroport international Jean-Lesage de Québec et les aéroports de Fredericton et de Prince George.

10.4 Bien que Transports Canada ait entamé le processus de cession des aéroports vers la fin des années 1980, et qu'il cède des aéroports à bail depuis 1992, ce n'est qu'en 1994 qu'a paru la Politique nationale des aéroports. Pour le gouvernement, les cessions étaient perçues comme un moyen de financer l'expansion de ce réseau vital qu'est le Réseau national d'aéroports, de rendre les aéroports plus concurrentiels et viables et de donner aux collectivités la marge de manœuvre nécessaire pour qu'elles les utilisent comme des outils de développement économique. Par le fait même, Transports Canada aurait la possibilité de surveiller l'ensemble du Réseau.

10.5 Transports Canada signale qu'un certain nombre d'aspects de l'initiative de cession ont été positifs et que les administrations aéroportuaires ont fait des choix stratégiques qui représentaient également des décisions opérationnelles difficiles. Il s'agit, par exemple, de l'agrandissement d'installations pour les passagers, de la libéralisation des politiques opérationnelles et du déplacement du trafic régulier d'un aéroport à un autre.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont incluses dans le présent chapitre. Bien qu'il soit d'accord avec la plupart de nos recommandations et expose les mesures qu'il prend ou entend prendre pour y donner suite, le Ministère a pris une position différente sur un certain nombre de questions, comme il l'exprime dans sa réponse qui suit le paragraphe 10.106.

Développement des ressources humaines Canada

Les subventions et les contributions

Chapitre 11 – Points saillants

11.1 Au cours de notre vérification, nous avons examiné quatre des programmes de subventions et de contributions qui faisaient partie de la vérification interne de 1999 de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Nous avons conclu qu'il y avait des lacunes généralisées au chapitre des cadres de contrôle de gestion des quatre programmes. Nos constatations, qui s'appliquaient à la période se terminant en décembre 1999, confirment celles de la vérification interne de 1999 et vont plus loin. Nous avons notamment relevé des transgressions des autorisations applicables, des paiements effectués de manière inappropriée, un contrôle très restreint des finances et des activités, et des approbations non fondées sur les procédures établies.

11.2 Souvent, les résultats visés par les projets n'étaient pas définis en termes mesurables. Et même lorsque c'était le cas (comme pour le programme Jeunes stagiaires Canada), les résultats n'étaient pas mesurés systématiquement, ce qui empêchait les gestionnaires d'obtenir les renseignements requis pour concevoir des modifications utiles et de disposer des données nécessaires à leur reddition de comptes. Ces programmes avaient fait l'objet d'une certaine évaluation. À la suite de l'évaluation de l'Initiative des partenariats sectoriels et du Fonds transitoire pour la création d'emplois, ces programmes ont subi quelques modifications. Toutefois, nous n'avons pas pu appuyer les constatations du Ministère sur l'efficacité du Fonds transitoire pour la création d'emplois.

11.3 En examinant les 37 dossiers « problématiques » identifiés aux fins de suivi par sa vérification interne, le Ministère n'a relevé que quelques cas où il était possible de recouvrer des fonds auprès des promoteurs de projet, parce que la plupart des paiements erronés étaient attribuables à des pratiques inappropriées des employés du Ministère. Bon nombre de ces pratiques ne sont pas acceptables – aller de l'avant sans les approbations requises, s'appuyer sur des contrats verbaux et rembourser des dépenses non admissibles, par exemple. La communication, par DRHC, des résultats de l'examen était centrée sur les trop-payés et fournissait peu d'information sur les problèmes décelés.

11.4 Les gestionnaires actuels de DRHC se sont engagés à régler les sérieuses faiblesses du cadre de contrôle de gestion qu'avaient signalées la vérification interne et notre vérification pour la période se terminant en décembre 1999. DRHC a planifié et mis en œuvre des mesures correctives en réponse aux problèmes relevés dans le cadre de sa vérification interne de 1999. Les mesures et les plans mis en place visent eux aussi à corriger les lacunes que nous avons cernées dans notre vérification.

11.5 Le Ministère a fait des progrès satisfaisants dans la concrétisation des engagements pris dans son Plan d'action en six points annoncé en février 2000. La direction travaille à améliorer les outils et les mesures de soutien mis à la disposition des employés afin qu'ils puissent mieux s'acquitter de leurs tâches. On travaille également à d'autres initiatives visant à étendre ou à compléter le plan d'action initial.

11.6 Pour concrétiser le profond changement systémique visé par les plans d'action, la direction de DRHC ne devra pas relâcher ses efforts ni son attention. En plus des mesures correctives déjà prises, le Ministère devra faire en sorte que l'effort extraordinaire déployé aujourd'hui devienne son mode de fonctionnement de demain et, pour cela, il devra modifier radicalement son approche quotidienne pour la prestation des subventions et des contributions. Les gestionnaires et les employés du Ministère doivent continuer de centrer leur attention sur les aspects fondamentaux du contrôle. Des normes minimales de contrôle doivent être mises en place pour tous les

projets. Toutefois, le temps et les efforts à consacrer à l'examen et à l'évaluation des propositions, au suivi des progrès, à l'évaluation du rendement et à l'analyse des résultats devraient varier selon l'importance des fonds fédéraux en cause et des risques associés au projet.

11.7 DRHC a mis en place un système novateur de suivi du rendement — un système qui permet de noter les améliorations apportées à la gestion et à l'administration des subventions et des contributions. Le suivi continu du rendement et la vérification interne sont des outils essentiels pour l'évaluation des améliorations apportées au cadre de contrôle de gestion.

Contexte et autres observations

11.8 DHRC a consacré en 1999-2000 environ trois milliards de dollars à des subventions et à des contributions à verser pour des programmes, par exemple, de création d'emplois ou d'emploi des jeunes, ainsi que pour des prestations d'emploi et des mesures de soutien. Nous avons examiné en détail 4 des quelque 40 programmes de subventions et de contributions discrétionnaires offerts par DRHC : le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le programme qui l'a remplacé, le Fonds du Canada pour la création d'emplois, Jeunes stagiaires Canada, le Programme de partenariats pour le développement social et l'Initiative des partenariats sectoriels.

11.9 Les problèmes qu'éprouve DRHC à gérer ses subventions et ses contributions se sont aggravés au cours des années 1990; des vérifications menées à la fin des années 1990 révèlent la persistance de problèmes déjà cernés. Une vérification interne menée en 1991 et le suivi effectué en 1994 n'ont donné lieu qu'à très peu de mesures correctives. La direction s'employait alors en priorité à mettre en œuvre d'importantes initiatives d'orientation de la politique et à améliorer le service offert; on n'a pas insisté suffisamment sur le maintien des contrôles essentiels dans un contexte de réduction de la bureaucratie et d'amélioration du service.

11.10 Il faut faire encore plus pour déterminer quelles sont les ressources nécessaires pour administrer les programmes de subventions et de contributions. Les plans et les mesures correctives du Ministère visent à renforcer la capacité d'exécution des programmes en donnant aux employés un soutien, une formation, des outils et des systèmes appropriés. DRHC prend également des dispositions pour recruter des employés aux niveaux correspondant à ses besoins. Le Ministère prévoit analyser la charge de travail pour s'assurer que les ressources en place sont suffisantes.

11.11 Pour les programmes que nous avons vérifiés, des renseignements généraux avaient été diffusés afin que les gens puissent en connaître l'existence. Le plus souvent, la promotion de ces programmes se faisait de façon passive et, dans le cas de certains programmes offerts au niveau local, elle variait considérablement selon la région ou le bureau responsable. L'information n'était pas toujours diffusée de manière à favoriser l'égalité d'accès aux programmes.

Le présent chapitre présente une réponse globale du Ministère et des réponses à chacune de nos recommandations.

DRHC a réagi positivement à nos constatations et à nos recommandations. Le Ministère affirme qu'il continuera de progresser au même rythme pour ce qui est de la réalisation des engagements présentés dans son plan d'action et des engagements liés à des initiatives connexes.

Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

Chapitre 12 – Points saillants

12.1 Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs saines et de l'éthique au sein du gouvernement. Ces valeurs et cette éthique constituent un élément essentiel d'une saine régie publique qui respecte et appuie les valeurs démocratiques fondamentales.

12.2 Il faut engager un dialogue approfondi et soutenu avec les Canadiens et dans l'ensemble du secteur public fédéral. Nous proposons un cadre d'action comportant huit mesures prioritaires, et suggérons de commencer par les deux priorités suivantes :

- Renforcer le leadership pour ce qui est de promouvoir un comportement conforme à l'éthique, et ce, par exemple,
  - en clarifiant le principe de la responsabilité ministérielle et les responsabilités des hauts fonctionnaires;
  - en déterminant les responsabilités des gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de valeurs saines et de l'éthique.
- Relancer un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique, qui souligne la primauté des principes suivants : le respect de la loi, l'intérêt public et la fonction publique en tant que bien public.

12.3 Des valeurs et une éthique saines sont essentielles au maintien de la probité. Le secteur public fédéral dispose d'une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique, mais cela ne devrait pas être tenu pour acquis. Le gouvernement prend actuellement une série de mesures pour préserver cette assise, mais la plupart d'entre elles sont d'une envergure restreinte ou en sont à une étape préliminaire. Pour améliorer les chances de succès, il faut que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles. Le leadership des parlementaires, des ministres et des hauts fonctionnaires constitue une condition préalable au succès.

12.4 Le gouvernement fédéral doit établir un plan de mise en œuvre assorti d'échéances afin de traiter des priorités relatives aux valeurs et à l'éthique qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public ainsi qu'aux entités fédérales. Nous continuerons de surveiller les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique au sein du secteur public et nous continuerons de rendre compte de la situation au Parlement.

Contexte et autres observations

12.5 Notre étude portait sur les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques conformes à l'intérêt public. Ces initiatives constitueraient une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales.

12.6 Le rapport de mai 1995 que nous avons présenté au Parlement comporte un chapitre intitulé « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement ». En 1996, le gouvernement a publié *De solides assises — Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (le Rapport Tait). Ces deux documents ont contribué à former un consensus sur les questions relatives aux valeurs et à l'éthique qui doivent être réglées dans la fonction publique fédérale.

12.7 Il incombe à tous les membres du secteur public fédéral et des entreprises du secteur privé, ainsi qu'aux organismes et aux particuliers qui reçoivent des fonds du secteur public ou qui font affaire avec celui-ci, de veiller à ce que les décisions prises soient conformes à l'éthique.

12.8 D'importants changements ont actuellement lieu dans la façon dont le gouvernement structure et exécute ses programmes. Parmi ces changements, mentionnons la déréglementation, la réduction de l'effectif, une délégation accrue de pouvoirs décisionnels aux fonctionnaires dans les régions, l'impartition, ainsi que la conclusion de partenariats avec le secteur privé. L'État a en outre recours à des technologies nouvelles, et son effectif devient plus mobile et diversifié. De ce fait, il se fonde de plus en plus sur de solides assises en matière de valeurs et d'éthique pour prendre des décisions qui tiennent compte de l'intérêt public.

12.9 Dans le cadre des efforts de saine gestion qui sont déployés, plusieurs ministères mettent en œuvre d'importantes initiatives en matière de valeurs et d'éthique. D'autres considèrent que l'élaboration de ce genre d'initiatives ne constitue pas une haute priorité. Nous croyons que toutes les entités devraient évaluer objectivement les questions relatives aux valeurs et à l'éthique, et en rendre compte.

Les réponses du Bureau du Conseil privé, des sous-ministres co-champions chargés de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du conseiller en éthique sont insérées à la fin du présent chapitre. Tous sont d'accord avec notre évaluation des initiatives en cours et ils reconnaissent qu'il y a encore beaucoup de travail à accomplir.

L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Chapitre 13 – Points saillants

13.1 Nous avons évalué les capacités de gestion financière de cinq ministères par rapport aux critères établis dans le Modèle de la capacité de gestion financière qui a été publié en avril 1999. Dans chaque ministère, nous avons constaté des lacunes entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités que possèdent les ministères. Les capacités nécessaires pour répondre aux attentes actuelles sont conformes à celles que nous avons décrites dans le niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière.

13.2 Nous avons également constaté que les ministères commencent à peine à établir les capacités nécessaires pour répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Ces capacités sont conformes à celles décrites dans le niveau de l'information du Modèle de la capacité de gestion financière.

13.3 Si l'on se fonde sur le niveau des capacités de gestion financière des ministères que nous avons vérifiés, les défis à relever pour améliorer la gestion financière sont énormes. Un seul ministère répond à presque toutes les attentes actuelles du gouvernement et aucun n'a actuellement les capacités nécessaires pour atteindre les objectifs de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. En bref, il sera très difficile d'assurer dans le secteur public une gestion semblable à celle du secteur privé si l'on n'intègre pas une information financière plus rigoureuse à la gestion quotidienne et à l'information redditionnelle communiquée au Parlement. L'établissement de ces capacités dans l'ensemble du gouvernement exigera un engagement ferme et un appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres.

13.4 Le Bureau fait état depuis plusieurs années de la nécessité d'améliorer la gestion financière au gouvernement. De même, le Comité des comptes publics a noté ce qui suit : « on assiste à un appel général à l'amélioration de l'information financière fournie comme aide aux décisions du gouvernement ». Nous avons constaté une augmentation du nombre d'initiatives prises et un sentiment d'urgence accru visant l'élaboration de capacités solides en gestion financière. Le gouvernement et les ministères aussi ont un rôle important à jouer dans ce domaine. Le succès *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada,* de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur dépendra de leur action.

Contexte et autres observations

13.5 La gestion financière est un important volet de ce que font les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et organismes pour assurer les programmes et les services et exercer une intendance sur les ressources qui leur sont confiées. Une approche systématique et intégrée de la gestion financière permet aux gestionnaires de disposer de l'information voulue pour prendre de bonnes décisions, bien gérer les risques et rendre compte adéquatement de l'utilisation des ressources publiques. Jusqu'à tout récemment, la gestion financière mettait l'accent sur le contrôle des budgets et le traitement des opérations. Dans le contexte d'aujourd'hui, qui évolue rapidement, il est urgent que le gouvernement assure une gestion financière efficace.

13.6 Nous avons noté que les ministères n'avaient pas instauré de surveillance adéquate de l'efficacité de leur cadre de contrôle. Une telle surveillance, ainsi que la communication à la haute direction de l'assurance que les mécanismes de contrôle fonctionnent comme prévu, constitue l'un des éléments importants d'une gestion saine,

particulièrement à un moment où la mise en œuvre de nouveaux systèmes financiers entraîne des changements marqués.

13.7 L'une des lacunes les plus courantes que nous ayons constatées dans les ministères est la capacité limitée de combiner ou d'intégrer l'information financière et l'information opérationnelle (non financière). Cette lacune a des répercussions évidentes pour chacun des ministères et le gouvernement dans son ensemble. Tout d'abord, si les ministères ne peuvent intégrer cette information, ils ne peuvent donner au Parlement et au public canadien une image réaliste des coûts réellement engagés pour obtenir un résultat donné ou offrir un niveau donné de service. Ensuite, sans information intégrée, il n'est pas facile pour les cadres supérieurs de prévoir les coûts qui découleront des décisions importantes — par exemple, la décision d'augmenter ou de diminuer le niveau de service d'un programme.

13.8 Nous avons également constaté que les ministères n'avaient pas établi de vision ou de stratégie claires des transformations qui doivent intervenir — une première étape essentielle pour gérer les changements. De même, les ministères n'ont pas déterminé les compétences et les capacités nécessaires pour concrétiser ces changements, ni établi s'il existe une lacune entre ce qui est nécessaire et ce qu'ils possèdent actuellement. Nous avons aussi remarqué que les ministères n'avaient pas pris de mesures particulières pour surveiller les progrès réalisés dans l'établissement de solides capacités de gestion financière.

La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des cinq ministères examinés, figure à la fin du chapitre. Cette réponse indique que les recommandations correspondent aux plans actuels d'amélioration et aux attentes du gouvernement en matière de pratiques de gestion saines.

Les réponses de l'Agence canadienne du développement international, d'Environnement Canada, de Pêches et Océans, de Santé Canada et de Transports Canada sont incluses dans le chapitre, avec les études de cas. Elles indiquent une volonté de combler les lacunes relevées; dans de nombreux cas, des initiatives en ce sens sont déjà en cours.

Agence canadienne de développement international

La gestion des marchés et des accords de contribution

Chapitre 14 – Points saillants

14.1 Dans le cadre des programmes géographiques de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), des marchés et des accords de contribution sont conclus avec des agences d'exécution canadiennes pour mettre en œuvre des projets de développement. Lorsque l'Agence a eu recours à des marchés concurrentiels pour la sélection des agences d'exécution, le processus a été bien mené, à quelques exceptions près. Toutefois, nous avons observé des cas où les marchés n'étaient pas conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ou au *Règlement sur les marchés de l'État*.

14.2 Pour les accords de contribution, l'ACDI n'a pas de cadre des pouvoirs semblable à celui du processus de passation de marché. Les conditions qui s'appliquent aux subventions et aux contributions relatives aux programmes géographiques sont très générales et n'indiquent pas comment ni quand utiliser les accords de contribution. Ces conditions comprennent une disposition selon laquelle les contributions doivent être approuvées en conformité avec les procédures et les pouvoirs ministériels ordinaires; cependant, l'ACDI peut traiter les cas d'exception au sein même de l'Agence. Par conséquent, l'utilisation par l'ACDI des accords de contribution pour la sélection des agences d'exécution s'est souvent écartée des politiques ou pratiques internes énoncées. L'ACDI peut sélectionner les agences d'exécution au moyen d'accords de contribution qui correspondent, en réalité, à des marchés à fournisseur unique, lesquels ne seraient pas autorisés aux termes du *Règlement sur les marchés de l'État*. C'était le cas pour environ la moitié des accords de contribution que nous avons examinés.

14.3 Les agents de projet de l'ACDI accordent une importance considérable à la surveillance des accords dont ils sont responsables. Ils ont couramment recours à des contractuels pour surveiller les progrès et faire rapport sur ceux-ci, et ils insistent pour que les agences d'exécution canadiennes leur soumettent les rapports requis.

14.4 Dans le cas du Programme d'envoi de volontaires, la Direction générale du partenariat canadien obtient une information adéquate sur la santé financière de ses partenaires canadiens. Cependant, elle reçoit peu d'information sur les projets financés, les sommes dépensées et les résultats obtenus. Pour accorder un financement, l'ACDI se fonde surtout sur les niveaux historiques plutôt que sur le rendement de ses partenaires. Le Rapport sur le rendement que l'ACDI présente au Parlement doit fournir une information plus pertinente et exacte sur la Direction générale du partenariat canadien.

Contexte et autres observations

14.5 L'ACDI doit gérer un budget d'environ 1,8 milliard de dollars destiné à l'aide internationale fournie par le Canada. Elle verse environ 700 millions de dollars aux directions générales des programmes géographiques pour des programmes exécutés en Asie, en Afrique et en Amérique latine. La plus grande partie de cette somme est affectée, par l'intermédiaire de marchés et d'accords de contribution avec des tiers appelés agences d'exécution, à des projets d'aide au développement. Une autre tranche de 260 millions de dollars est versée à la Direction générale du partenariat canadien pour les subventions et contributions accordées à des organisations qui exécutent leurs propres programmes d'aide.

14.6 En 1998, le Bureau du vérificateur général a publié un rapport qui présentait des observations sur la gestion axée sur les résultats dans le contexte des programmes géographiques. Nous avions alors conclu qu'il y avait des progrès évidents à ce chapitre, mais que ces progrès étaient inégaux.

14.7 La présente vérification portait sur la manière dont les directions générales des programmes géographiques gèrent les marchés et d'autres types d'accords pour l'acquisition de biens et de services, y compris la sélection des agences d'exécution canadiennes qui mettent en oeuvre les projets. Nous avons aussi examiné le cadre de contrôle des accords de financement du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien. La vérification avait pour objet de déterminer si les processus utilisés par l'ACDI pour la passation des marchés et les accords de contribution sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques de l'Agence elle-même, si ces processus sont équitables et transparents et s'ils satisfont aux exigences de fonctionnement et aux besoins en matière de développement.

Les réponses de l'Agence à nos recommandations sont intégrées au chapitre. L'Agence accepte les recommandations et précise les mesures qu'elle prend ou compte prendre pour y répondre.

Santé Canada

La santé des Premières nations : suivi

Chapitre 15 – Points saillants

15.1 Santé Canada a pris des mesures afin de donner suite à nos observations et à nos recommandations sur la santé des Premières nations (Rapport de 1997, chapitre 13). Nous craignons toutefois que le Ministère n'ait pas encore fait suffisamment de progrès pour régler nombre des problèmes cernés. Il faut déployer des efforts continus et soutenus pour assurer la mise en oeuvre complète de toutes les recommandations.

15.2 Nous avons constaté :

- que le système de traitement aux points de service, un mécanisme clé pour l'administration des prestations pharmaceutiques et le contrôle de l'utilisation des médicaments prescrits, est maintenant entièrement opérationnel. Ce système génère des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments pour aider les pharmaciens à décider s'il y a lieu de délivrer les ordonnances. Ainsi, un certain nombre d'ordonnances n'ont pas été remplies;
- qu'un processus de prédétermination des soins dentaires, mis en oeuvre à l'échelle nationale en 1997, a permis de réaliser des économies substantielles.

15.3 Cependant, nous avons observé :

- que la gestion des accords de contribution pour l'exécution des programmes de santé communautaire est encore faible;
- qu'il faut encore améliorer la gestion des ententes de transfert;
- que Santé Canada n'a pas suffisamment surveillé les cas où les pharmaciens n'ont pas tenu compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments, ni entrepris une analyse appropriée de l'efficacité des messages pour déterminer s'il y a lieu d'apporter des changements.

Contexte et autres observations

15.4 Santé Canada offre des services de santé et d'autres services connexes à plus de 600 collectivités des Premières nations, principalement par l'entremise de programmes de santé communautaire (y compris ceux dont la responsabilité a été transférée aux collectivités) et du Programme des services de santé non assurés, qui rembourse des prestations comme les médicaments prescrits, les soins dentaires, le transport pour des raisons de santé et d'autres prestations. Ensemble, ces services représentaient des dépenses d'un peu plus d'un milliard de dollars en 1998-1999.

15.5 Notre vérification de 1997 nous a permis de constater que les dépenses liées au Programme des services de santé non assurés n'étaient pas bien gérées et, dans la plupart des cas, n'étaient pas bien contrôlées. Plus précisément, d'importantes lacunes dans la gestion des prestations pharmaceutiques permettaient aux clients de se procurer des quantités extrêmement importantes de médicaments prescrits. Nous avons pris connaissance de nombreux rapports faisant état de toxicomanie due aux médicaments prescrits et de décès liés à ceux-ci parmi les membres des Premières nations dans plusieurs provinces. Nous avons également relevé des lacunes dans la gestion des accords de contribution prévus pour l'exécution des programmes de santé communautaire ainsi que dans la gestion des ententes de transfert.

15.6 Notre suivi a révélé que le Ministère avait fait peu de progrès pour s'assurer que les rapports exigés en vertu des accords de contribution distincts sont fournis. Nous avons aussi constaté que les rapports sur le rendement du Ministère contiennent peu d'information sur la situation des programmes de santé communautaire, y compris les résultats obtenus.

15.7 Quant aux ententes de transfert, nous avons constaté que les plans de santé communautaire ne sont toujours pas mis à jour lors du renouvellement des ententes et que les exigences en matière de vérifications, de rapports annuels et d'évaluations sont rarement respectées.

15.8 Le Ministère a élaboré et mis en oeuvre un protocole de suivi auprès des clients, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels pour les cas laissant supposer l'éventualité d'un usage à mauvais escient de médicaments prescrits. Cette mesure a eu un effet positif; dans certaines régions, le nombre de personnes se procurant de grandes quantités de médicaments prescrits a commencé à décliner. Cependant, puisque la direction doutait du caractère approprié de l'approche en l'absence du consentement du client ou d'une autorisation législative explicite pour le Programme des services de santé non assurés, on a mis fin à cette mesure en mai 1999. Il y a encore des clients du Programme qui se procurent de grandes quantités de médicaments prescrits, et ces cas nécessitent un suivi.

15.9 Le Ministère a tardé à élaborer une stratégie de vérification fondée sur une évaluation appropriée des risques et à l'intégrer à son nouveau contrat de traitement des demandes de remboursement des pharmaciens et des fournisseurs de soins dentaires. Il n'a pu également s'assurer que l'entrepreneur effectue les vérifications sur place des pharmacies et des fournisseurs de soins dentaires exigées par le contrat. Nous avons constaté que peu de vérifications avaient été effectuées depuis décembre 1998 pour fournir l'assurance que les dépenses réclamées avaient été engagées aux fins visées.

15.10 Peu de progrès ont été réalisés pour améliorer l'efficience de l'administration des prestations de transport pour des raisons de santé.

Les réponses de Santé Canada à nos recommandations sont incluses dans le présent chapitre. Le Ministère continue de prendre des mesures correctives en réponse à nos recommandations de 1997 et il a accepté de donner suite à nos deux nouvelles recommandations.

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 16 – Points saillants

16.1 Le chapitre présente les suivis de six vérifications dont les résultats ont été signalés dans des rapports publiés entre 1995 et 1998. Dans le dernier volume du rapport de cette année, qui doit être déposé en décembre 2000, nous publierons un autre chapitre de suivis et présenterons une conclusion globale sur les progrès qu'a réalisés le gouvernement pour donner suite aux préoccupations que nous avions exprimées dans des rapports antérieurs.

16.2 Le cadre législatif et le contexte politique au sein duquel le secteur des services financiers évolue ont connu de grands changements depuis la publication de nos rapports de 1995 et de 1997. Le Canada est doté d'un solide cadre de réglementation pour ce secteur. Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a pris de nombreuses mesures satisfaisantes pour mettre en oeuvre nos recommandations précédentes. Cependant, avec tous les changements prévus qui auront un effet sur le secteur des services financiers, la capacité de surveillance et de réglementation du BSIF pourrait être mise à l'épreuve à court terme. De plus, dans ce milieu en évolution, le recrutement et le maintien en poste d'employés seront un défi de taille à relever.

16.3 Malgré la lenteur des progrès relatifs aux recommandations contenues dans notre chapitre du Rapport de novembre 1995 intitulé « Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification », les mesures récentes prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor y répondent en grande partie.

16.4 Le Conseil canadien des relations industrielles, anciennement le Conseil des relations du travail, a fait des progrès pour donner suite à nos préoccupations à l'égard des problèmes de contrôle financier. Le paiement des frais des anciens membres constitue la principale dépense au titre des coûts de transition de 1,7 million de dollars du Conseil canadien des relations industrielles. Nous avons également constaté que, dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas pris de mesures adéquates afin d'améliorer le cadre redditionnel régissant les dépenses de voyage et d'accueil des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil.

16.5 La Défense nationale a accompli des progrès marqués pour traiter le manque de plans et de priorités dans son programme d'acquisition de biens d'équipement. La gestion de grands projets d'acquisitions particuliers s'est aussi améliorée. Le Ministère est allé au-delà de ses engagements originaux pour mettre en oeuvre des améliorations. Cependant, selon les représentants du Ministère, il manque, chaque année, environ 750 millions de dollars pour moderniser et maintenir l'état de préparation des Forces. Les « choix difficiles » dont il était question en 1998 ont été cernés, mais ils n'ont pas tous été faits.

Autres observations de vérification

Chapitre 17 – Points saillants

17.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

17.2 Le chapitre consacré aux « Autres observations de vérification » joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres décrivent habituellement les constatations faites lors des vérifications intégrées que nous avons effectuées dans des ministères particuliers, ou bien ils donnent un compte rendu de vérifications et d'études qui portent sur des questions relatives aux activités du gouvernement dans son ensemble. Dans ce chapitre, nous faisons rapport sur des questions précises dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

17.3 Le chapitre renferme habituellement des observations qui se rapportent aux dépenses ou aux recettes des ministères. En général, les questions traitées portent sur la non-conformité aux autorisations ainsi que sur les dépenses de deniers publics sans souci de l'économie.

17.4 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- La location de locaux à un prix excessif pour un Centre de services aux entreprises du Canada à Sydney, en Nouvelle-Écosse, qui n'a jamais fonctionné comme prévu;
- La déduction de prestations des recettes, contrairement au traitement comptable recommandé, masque l'envergure réelle des recettes et dépenses du gouvernement et complique l'évaluation des mesures budgétaires;
- Il n'y pas d'autorisation parlementaire claire pour les programmes et les dépenses au titre de Parc Downsview Park inc.;
- Le non-recouvrement des dépenses engagées pour l'alimentation en eau potable des réserves indiennes touchées par des projets d'aménagement de Manitoba Hydro;
- Le risque élevé qu'un projet de réinstallation de 113 millions de dollars ne réponde pas adéquatement aux besoins des Innus.

17.5 Même si les observations de vérification particulières signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

La régie des sociétés d'État

Chapitre 18 – Points saillants

18.1 La gestion des sociétés d'État s'est améliorée depuis que la *Loi sur la gestion des finances publiques* a été modifiée, en 1984, pour en renforcer le cadre de contrôle et de responsabilisation. Toutefois, d'autres améliorations s'imposent dans certains domaines importants, comme la planification stratégique et organisationnelle, la mesure du rendement et la communication des résultats. À notre avis, une attention toute particulière doit être accordée à trois aspects essentiels à la régie des sociétés d'État.

- Les conseils d'administration des sociétés d'État doivent être renforcés. En effet, les conseils reflètent la diversité du Canada, mais ils ne possèdent pas d'autres compétences ou capacités essentielles pour fonctionner efficacement et pour s'acquitter de leurs responsabilités importantes aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relativement à la conduite de leurs affaires. Les sociétés doivent mieux définir leurs exigences en matière de compétences et de capacités et les communiquer au gouvernement; pour sa part, le gouvernement doit y donner suite. Les conseils d'administration doivent également participer de façon plus active à la sélection de leur président et du premier dirigeant de la société d'État. Si le conseil d'administration ne participe pas vraiment à la sélection du premier dirigeant de la société, la responsabilisation de ce dernier envers le conseil est affaiblie et la régie de la société dans son ensemble s'en ressent.
- Les comités de vérification remplissent un rôle essentiel au sein des sociétés d'État, au chapitre de l'établissement des rapports financiers, de la gestion des risques et du contrôle interne. Ils sont le « moteur » des conseils d'administration. Pourtant, la moitié des conseils de vérification que nous avons examinés ne fonctionnaient pas de façon efficace. L'existence d'importantes lacunes au sein d'un comité de vérification peut nuire à la capacité globale du conseil.
- Le gouvernement est limité dans sa capacité d'examen et de critique des plans d'entreprise des sociétés d'État aux fins de leur approbation. Les plans d'entreprise établissent l'orientation stratégique des sociétés d'État et ils sont censés être la pierre angulaire de leur cadre de contrôle et de responsabilisation, aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le gouvernement doit consolider sa capacité d'examiner et de critiquer ces plans car, une fois approuvés, ils constituent les documents en vertu desquels les sociétés d'État sont tenues de se conformer à la politique du gouvernement et de rendre compte de leur rendement global. Qui plus est, il y a lieu d'examiner de façon plus régulière et systématique les mandats des sociétés d'État, pour en déterminer la pertinence.

18.2 Des lacunes dans tous ces domaines nuisent à la mise en oeuvre efficace de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la qualité de la régie des sociétés d'État. Elles ont été soulevées à maintes reprises dans le passé, dans les rapports du vérificateur général et dans d'autres études et rapports de sources extérieures, mais elles demeurent. Les premiers dirigeants des sociétés d'État et les présidents des conseils d'administration considèrent que le règlement de ces questions est primordial et qu'il est urgent de les aborder. D'autres pays industrialisés ont devancé le Canada dans ces domaines de la régie des sociétés d'État.

18.3 La régie des sociétés décrit le processus et la structure de surveillance de la direction et de la gestion d'une société d'État, grâce auxquels elle peut remplir son mandat et atteindre ses objectifs efficacement. Il est primordial qu'une société d'État, en tant qu'organisme du secteur public, soit bien régie pour que l'argent des contribuables soit bien dépensé. La bonne régie des sociétés est importante, pour maximiser le rendement,

prévenir les pertes financières éventuelles et remplir le mandat. Par ailleurs, c'est en période de difficultés, de turbulences et de changements que la bonne régie des sociétés est des plus importante.

Contexte et autres observations

18.4 Les sociétés d'État sont des entités juridiques distinctes propriétés exclusives de l'État. Elles oeuvrent dans de nombreux secteurs, notamment les transports, l'agriculture et la culture. Elles jouissent d'une plus grande autonomie de gestion que la plupart des autres entités gouvernementales de sorte qu'elles peuvent fonctionner davantage à la manière d'une entreprise commerciale. Un conseil d'administration surveille la gestion de chaque société et tient la direction comptable de son rendement. Le gouvernement conserve son pouvoir et son influence sur les sociétés d'État dans des domaines comme les nominations, la rémunération des premiers dirigeants et des administrateurs, et l'approbation des plans et des budgets.

18.5 Les sociétés d'État exécutent une part importante des activités gouvernementales. On compte actuellement 41 sociétés d'État fédérales (compte non tenu des filiales), qui emploient 70 000 personnes. Les sociétés d'État réunies (à l'exclusion de la Banque du Canada) gèrent des actifs de 68 milliards de dollars et un passif de 61 milliards de dollars. Les sociétés d'État donnent l'occasion non négligeable de mettre en oeuvre une politique d'intérêt public et d'atteindre d'autres objectifs, ainsi que de produire des recettes, mais elles sont aussi largement exposées à d'éventuelles pertes financières et à d'autres risques.

18.6 Outre les activités permanentes que nous menons à titre de vérificateurs et examinateurs de la plupart des sociétés d'État, nous avons vérifié en détail un groupe représentatif de 15 sociétés d'État. Nous avons également comparé les sociétés d'État canadiennes à des entreprises publiques d'autres pays. En outre, nous avons utilisé les résultats d'autres recherches, études, vérifications et tables rondes pour étayer nos constatations. De plus, nous avons résumé les résultats d'examens spéciaux — une forme de vérification de l'optimisation des ressources des sociétés d'État — menés entre 1984 et 2000.

Étant donné que bon nombre des recommandations portent sur le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil, aucune réponse détaillée à celles-ci n'a été présentée. Le Bureau du Conseil privé déclare que, dans l'ensemble, le gouvernement a fait des progrès importants dans plusieurs domaines de la régie et qu'il s'engage à étudier des mesures pour améliorer les domaines qui en ont besoin et à renforcer, en bout de ligne, la régie des sociétés d'État. Le Bureau du Conseil privé ajoute qu'il est primordial de veiller à ce que les administrateurs nommés permettent de constituer des conseils d'administration solides et que toutes les parties intéressées des sociétés d'État aient un rôle à jouer dans le processus de nomination, rappelant toutefois que les nominations demeurent la prérogative du gouvernement.

La réaction des présidents du conseil et des premiers dirigeants des sociétés d'État indique que, pour la plupart, ils sont d'accord avec les recommandations qui s'adressent précisément à eux.

L'information sur le rendement communiquée au Parlement

Les progrès sont trop lents

Chapitre 19 – Points saillants

19.1 L'information sur le rendement communiquée au Parlement par les ministères et les organismes est en progrès, mais nous jugeons que le rythme actuel des progrès est décevant. À ce rythme, il faudra beaucoup trop de temps pour que l'habitude de communiquer de l'information de bonne qualité s'instaure. Nous admettons qu'il n'est pas facile de communiquer de l'information sur le rendement et qu'il faut du temps pour cela. Pourtant, nous pensons qu'il faut attacher plus d'importance à cette question. Les députés ont besoin d'information sur ce que les Canadiens obtiennent en contrepartie des taxes qu'ils paient, afin de tenir le gouvernement responsable. L'information sur le rendement de bonne qualité est devenue un élément essentiel des systèmes démocratiques modernes.

19.2 Le moment est peut-être venu de légiférer pour obtenir cette information. Plusieurs gouvernements au Canada ont adopté des lois qui obligent leur administration à rendre compte de son rendement à la législature. La loi met en lumière l'importance d'une information de bonne qualité et en fait une exigence plus permanente et plus durable.

19.3 Notre examen des documents du *Budget des dépenses* — des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement — de 47 ministères et organismes au cours des 4 à 5 dernières années a révélé ce qui suit :

- Même s'il y a eu progrès, peu de ministères énoncent concrètement ce qu'ils prévoient réaliser et rendent compte par rapport à ces attentes.
- Dans l'information communiquée sur leurs réalisations, les ministères s'attachent trop à donner des listes d'activités et d'extrants et trop peu à faire le lien entre leurs activités et les résultats escomptés.
- Les rapports ne présentent que trop peu de constatations d'évaluation des résultats des activités et de la façon dont les programmes contribuent aux résultats.
- Il existe peu de liens entre l'information sur le rendement financière et non financière; on ne donne pas les coûts de la plupart des réalisations.
- Les rapports sur le rendement ne sont pas équilibrés. La plupart des ministères ne rendent compte que des « bonnes nouvelles » et ne font presque pas mention du rendement inférieur aux attentes. Comme les députés l'ont déclaré à maintes reprises, les rapports qui ne présentent que des bonnes nouvelles ne sont pas crédibles.

19.4 Nous avons noté le leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de rapport. Nous avons trouvé aussi quelques exemples de reddition de comptes et un certain nombre de points forts dans le mécanisme actuel de rapport. Néanmoins, après cinq ans d'expérience, les rapports ministériels ne présentent que des améliorations modestes dans l'ensemble.

19.5 Parmi les facteurs qui ont contribué à la faiblesse actuelle des rapports, trois facteurs ressortent :

- les principes fondamentaux d'un bon rapport ne sont pas compris ni appliqués;
- la communication d'information sur le rendement a des dimensions politiques;
- il existe peu d'incitatifs à la production d'un bon rapport ou peu de sanctions à la production d'un mauvais.

19.6 Outre qu'il pourrait envisager de proposer une loi, à notre avis, le gouvernement doit apporter les changements suivants au mécanisme actuel de rapport :

- en arriver à une entente sur les principes régissant la communication de l'information sur le rendement;
- accorder plus d'importance aux incitatifs de nature à favoriser l'adoption de méthodes de rapport fondées sur des éléments probants;
- faire en sorte que le Secrétariat du Conseil du Trésor assure une surveillance plus rigoureuse;
- obtenir que les parlementaires participent davantage à l'examen des plans et des rapports sur le rendement.

Contexte et autres observations

19.7 Chaque année, à l'automne, les ministères fédéraux présentent au Parlement leurs rapports sur le rendement dans lesquels ils décrivent leurs réalisations. Les rapports sont renvoyés au comité permanent compétent. L'étude des rapports à ce moment-là permet aux comités parlementaires de faire des recommandations en prévision des décisions de dépense devant être annoncées plus tard par le gouvernement dans le Budget. Au printemps, après le Budget, les ministères présentent leurs rapports sur les plans et les priorités, lesquels décrivent ce qu'ils prévoient réaliser au cours de l'exercice à venir et des exercices suivants.

19.8 En 1997, nous avons fait rapport pour la première fois sur le nouveau mécanisme de rapport au Parlement. Nous avons constaté qu'il s'agissait d'un bon départ et que le cadre fondamental utilisé pour communiquer l'information était bon.

19.9 Un rapport sur le rendement crédible comporte nombre d'avantages : il peut améliorer la reddition de comptes et la confiance dans le gouvernement; fournir de l'information sur des programmes et des services améliorés et permettre un meilleur examen parlementaire de ceux-ci; enfin, il peut servir d'incitatif aux ministères et aux organismes pour qu'ils gèrent en fonction des résultats escomptés.

19.10 À deux occasions au cours des dernières années, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a publié des rapports contenant des recommandations sur des façons d'inciter les parlementaires à étudier davantage le *Budget des dépenses*.

19.11 Le Président du Conseil du Trésor dépose tous les ans, avec les rapports ministériels sur le rendement, un rapport au Parlement sur la mesure du rendement, les rapports et la gestion axée sur les résultats au gouvernement. Ces dernières années, ce rapport a fourni de l'information sur le rendement utile en matière de résultats collectifs, c'est-à-dire les secteurs où plusieurs ministères ou plusieurs gouvernements travaillent ensemble en vue de l'atteinte d'un résultat.

19.12 Le Secrétariat du Conseil du Trésor prend d'importantes mesures en vue de faire davantage rapport électroniquement. Il doit encourager les ministères à tirer un plus grand parti de ce médium, et recenser et faire connaître les bonnes pratiques.

La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés, est présentée à la fin du chapitre. Le Secrétariat a répondu de façon positive au chapitre et aux recommandations qu'il contient. Le Secrétariat accepte celles-ci et indique, au besoin, les mesures prises ou prévues pour y donner suite.

La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

Chapitre 20 – Points saillants

20.1 Lors de l'examen de cinq grands ministères fédéraux et de dix programmes, nous avons constaté que plusieurs ministères ont fait des efforts concrets pour se concentrer sur les résultats. Il y avait des signes évidents d'engagement et de soutien de la part de la haute direction, d'importantes activités de planification, le recensement d'indicateurs de rendement clés et un certain travail de mesure d'après ces indicateurs.

20.2 Nous avons par contre trouvé que l'information sur les résultats était couramment utilisée seulement pour quatre des dix programmes. Dans la plupart des ministères que nous avons examinés, on est perpétuellement en train de planifier en fonction des résultats — plutôt que de gérer en fonction des résultats — ce qui signifie que peu de progrès ont été accomplis dans l'utilisation de l'information sur les résultats depuis que nous avons fait rapport à ce sujet en 1997. Il est maintenant temps pour les ministères d'aller au-delà de la planification : il faut procéder d'une façon plus généralisée à la mesure des résultats obtenus et à l'utilisation de cette information pour améliorer les programmes.

20.3 Le gouvernement doit garantir que la fonction d'évaluation joue un rôle central dans son évolution vers la gestion axée sur les résultats. Dans bien des ministères, la capacité d'évaluation s'est atrophiée alors qu'il faut intensifier, et non pas amoindrir, la mesure des résultats des programmes.

20.4 Le gouvernement a de plus en plus besoin de gérer les initiatives qui touchent plus d'un ministère fédéral. Les questions « horizontales » comme le Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées représentent souvent des priorités gouvernementales. Notre étude de trois questions horizontales a révélé que, comme plusieurs des programmes ministériels examinés, elles n'étaient pas gérées en fonction des résultats.

20.5 Au cours des dernières années, le gouvernement a bien souligné l'importance de fonder la bonne gestion et l'obligation redditionnelle sur les résultats, concept de plus en plus accepté dans l'administration publique. La mise en pratique de ce concept exigera toutefois une plus grande participation de la part des organismes centraux. Ils doivent encourager et appuyer les ministères à aller au-delà de la planification en vue d'obtenir des résultats. Nous estimons trop limité le leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor et son appui trop fragmenté pour vraiment aider les ministères dans leurs efforts de gérer en fonction des résultats. Le Secrétariat n'a pas non plus de stratégie pour traiter des questions horizontales; or, il lui faut aborder ces questions d'une façon stratégique étant donné leur importance grandissante au gouvernement.

Contexte et autres observations

20.6 Gérer en fonction des résultats permet aux gestionnaires d'apporter des changements une fois qu'ils savent ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. C'est donc une nouvelle approche à l'égard de la gestion des programmes gouvernementaux. Ainsi, les gestionnaires peuvent porter davantage attention à déterminer si les programmes répondent aux objectifs et moins à simplement mener des activités ou établir des structures et des processus.

20.7 Le concept de la gestion axée sur les résultats est maintenant bien accepté au gouvernement. Comme première étape de la mise en pratique, la plupart des ministères ont dû harmoniser leurs processus et structures de gestion par rapport aux résultats qu'ils attendaient et non par rapport à leurs programmes ou activités. Chaque

ministère devait établir des objectifs globaux puis réfléchir à la façon de se structurer d'après les résultats attendus. La plupart des ministères examinés consacraient de sérieux efforts à planifier leur manière de gérer selon les résultats.

20.8 Une fonction de coordination qui est appuyée par la haute direction (notamment dans un ministère directeur) et qui dispose de suffisamment de ressources pour faire le travail constitue un élément critique de la gestion d'une question horizontale axée sur les résultats.

20.9 Les ministères reçoivent peu de conseils pratiques sur la gestion axée sur les résultats et il n'y a guère de partage d'expérience. Il faut davantage les encourager à aller au-delà de la planification en vue d'obtenir des résultats et il faut également identifier des champions.

20.10 La gestion axée sur les résultats présente des défis, mais il existe des façons pratiques et connues de les surmonter. Les gens doivent accepter l'idée d'apprendre de leur expérience, y compris de leurs erreurs. Il faut chercher davantage à comprendre les expériences vécues puis ajuster ses pratiques en conséquence.

Le lecteur trouvera à la fin de ce chapitre la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés. Le Secrétariat accepte nos recommandations et indique les mesures prises ou prévues pour y donner suite.

Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

Chapitre 21 – Points saillants

21.1 Notre examen du Programme de recrutement postsecondaire a révélé que la Commission de la fonction publique du Canada recrute des candidats qualifiés. Cependant, elle en recrute trop peu compte tenu du nombre important de cadres, de professionnels et de gestionnaires de la fonction publique qui seront admissibles à la retraite dans un avenir rapproché. Le gouvernement doit régler immédiatement le problème du recrutement pour pouvoir continuer à exécuter des programmes et à fournir des services de qualité aux Canadiens.

21.2 Nous avons constaté que l'efficience et l'efficacité du Programme étaient faibles dans les secteurs suivants :

- Les prévisions des besoins de recrutement ne sont pas énoncées clairement. Si l'on n'a pas une idée claire du nombre et du type d'employés dont on a besoin, il est difficile d'établir des niveaux de recrutement précis et d'élaborer des stratégies de recrutement appropriées.
- Les niveaux de recrutement établis dans le cadre du Programme n'ont pas toujours été atteints.
- La Commission doit être un recruteur plus dynamique des diplômés universitaires, car ils font l'objet d'une concurrence accrue. Il faut faire une meilleure promotion de la fonction publique à titre de choix de carrière, accroître la visibilité du gouvernement sur les campus et améliorer le calendrier et la durée des campagnes de recrutement.
- Très peu de ministères participent à ce programme, ce qui limite sa capacité de renouveler la fonction publique.
- La Commission ne tient ni ne gère de répertoires de candidats qualifiés pour les ministères.
- On n'a pas fait une évaluation régulière et méthodique du Programme et des activités qui s'y rattachent en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficience. Résultat : il est difficile pour le gouvernement de prendre les mesures correctives qui s'imposent en matière de recrutement.
- La communication des résultats n'est pas adéquate.

21.3 Nous nous inquiétons au sujet de la capacité du gouvernement de relever le défi du recrutement.

Contexte et autres observations

21.4 La fonction publique a considérablement vieilli. D'ici 2008, 70 p. 100 des cadres pourraient prendre leur retraite, et les groupes de relève, c'est-à-dire les personnes qui pourraient les remplacer éventuellement, affichent un profil de retraite semblable. Les fonctionnaires de moins de 35 ans sont sous-représentés.

21.5 Les cadres supérieurs actuels ont mis en moyenne dix ans pour passer du niveau d'entrée à un niveau de direction. Le recrutement est donc devenu un impératif pour assurer le bon fonctionnement de la fonction publique de demain.

21.6 La fonction publique a changé et elle a besoin d'une proportion plus élevée de travailleurs du savoir que dans le passé. Aujourd'hui, ces travailleurs constituent 55 p. 100 des fonctionnaires.

21.7 Il y a au moins dix ans que le recrutement fait problème dans la fonction publique. De nombreux rapports et, plus récemment, le discours du Trône de 1999, ont signalé la nécessité de recruter dans la fonction publique en raison de facteurs démographiques et d'autres facteurs, comme la concurrence accrue qu'on se livre pour les candidats qualifiés.

21.8 Il est admis qu'une fonction publique efficace et non partisane est essentielle au bon fonctionnement d'un pays démocratique. Pour garder sa vitalité, la fonction publique doit être en mesure de recruter des employés compétents et de les maintenir en poste.

21.9 Le gouvernement reconnaît que le recrutement dans la fonction publique est prioritaire. Dans son rapport annuel de mars 2000, le greffier du Conseil privé a déclaré ceci : « Le recrutement doit commencer dès maintenant, afin que les recrues aient le temps de se préparer, de parfaire leurs habilités et de profiter de l'expérience et des compétences des fonctionnaires de partout au pays. »

21.10 Nous nous inquiétons au sujet de la capacité du gouvernement de relever le défi urgent du recrutement pour les années à venir.

On trouvera à la fin du présent chapitre la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés, ainsi que celle de la Commission de la fonction publique. On reconnaît dans les réponses l'importance du recrutement et on y indique des plans en vue de régler les problèmes cernés.

L'élaboration de la Norme générale de classification

Suivi

Chapitre 22 – Points saillants

22.1 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait de grands progrès dans la mise en oeuvre de la recommandation de notre rapport de vérification de 1996 concernant l'élaboration de la Norme générale de classification pour la fonction publique fédérale. Ce projet est essentiel à la réforme de la gestion des ressources humaines, particulièrement en matière de dotation et de rémunération. Il s'agit d'une entreprise monumentale et très complexe, qui exige beaucoup de temps. Le système actuel est périmé et ne répond plus aux exigences de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain.

22.2 Au cours des dernières années, le Secrétariat a mis au point une Norme en vue de mesurer les divers genres de travail dans la fonction publique et il a soumis cette Norme à une série de tests dans les ministères. Depuis 1998, les ministères ont entrepris la rédaction de nouvelles descriptions de travail pour tous les postes et les ont évaluées en utilisant la Norme. Dans le cadre de ce projet, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré et publié des guides et des méthodologies fondés sur les pratiques exemplaires en matière d'évaluation des emplois.

22.3 Malgré ces réalisations, le gouvernement a encore d'importantes questions à régler :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faire en sorte que la nouvelle Norme soit appliquée de façon appropriée avant d'entreprendre la conversion;
- Les ministères doivent veiller à l'exactitude de leurs descriptions de travail et s'assurer que les résultats de leur évaluation des postes sont valides et adéquats;
- Le Secrétariat doit procéder à de nouveaux tests fondés sur des données exactes et à jour, afin de déterminer dans quelle mesure la Norme atteint ses objectifs en matière d'universalité et de non-sexisme;
- Le gouvernement doit s'assurer que l'on dispose de ressources financières raisonnables et réalistes pour la conversion à la nouvelle Norme.

Contexte et autres observations

22.4 Une norme de classification est un outil qui mesure la valeur relative des postes dans une organisation. La Norme générale de classification en voie d'élaboration doit permettre d'évaluer tous les postes de la fonction publique en fonction de la nature du travail. Les résultats conduisent à l'établissement d'une hiérarchie des postes et d'une rémunération qui reflète les exigences de ceux-ci.

22.5 La Norme s'appliquera à tout fonctionnaire dont l'employeur est le Conseil du Trésor, à l'exception des membres du groupe de la direction. En août 2000, environ 150 000 postes répartis dans 72 groupes professionnels et environ 65 ministères et organismes étaient assujettis au nouveau système de classification. La nouvelle norme de classification doit répondre aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* relatives à la parité salariale pour des fonctions équivalentes.

22.6 Les normes actuelles de classification ne reflètent pas l'importance accordée aujourd'hui aux services à donner au public et à la gestion axée sur les résultats. Elles ne tiennent pas davantage compte du fait que les fonctionnaires travaillent de plus en plus en partenariat avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé.

22.7 L'élaboration d'une nouvelle norme de classification a été entreprise en 1991, dans le cadre du projet Fonction publique 2000. En 1996, nous avons relevé d'importantes lacunes (Rapport de mai 1996, chapitre 5). À la suite de nos recommandations et des résultats de son propre examen, le gouvernement a entrepris d'améliorer la Norme générale de classification. Le présent chapitre de suivi constitue un rapport d'étape sur ce projet jusqu'à maintenant.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor accepte nos constatations et nos recommandations et indique qu'il poursuivra ses efforts en vue d'atteindre les objectifs de la Norme générale de classification.

Les technologies de l'information

L'acquisition de biens et de services

Chapitre 23 – Points saillants

23.1 Lors de la vérification des activités d'acquisition (achats) portant sur d'importants projets de technologie de l'information au sein du gouvernement, nous avons constaté que deux acquisitions récentes respectaient certains des éléments essentiels d'une méthode d'achat et d'un cadre de gestion de projet conçus pour améliorer la réalisation des grands projets technologiques. Cette approche met l'accent sur les avantages que l'on peut tirer d'un projet plutôt que sur le choix d'une solution précise à un problème fonctionnel. Bien que ces deux projets n'en soient encore qu'au stade de la construction, leur réalisation se déroule conformément aux plans. Même si la mise en oeuvre et le déploiement complet des nouveaux systèmes ne sont pas garantis, les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants.

23.2 Nous avons cependant constaté que les activités d'acquisition continuaient à s'étaler sur une période de 18 mois ou plus. Il importe que le gouvernement mène ces activités plus rapidement afin de faciliter l'atteinte de son objectif, le gouvernement en direct, d'ici 2004.

23.3 Nous avons aussi examiné le processus d'acquisition courant de micro-ordinateurs, de logiciels et de matériel pour les réseaux locaux. Nous avons constaté que le gouvernement n'a pas encore terminé le remplacement de son ancienne méthode d'approvisionnement pour les achats courants, à faible volume, de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles. De ce fait, les ministères et organismes utilisateurs ne disposent pas de moyens rapides et prénégociés pour faire des achats de faible valeur de produits et services informatiques.

23.4 Nous avons également constaté que, sous sa forme actuelle, la méthode de remplacement est inadéquate. Le gouvernement risque donc de continuer à acquérir des parcs de logiciels de manière ponctuelle, sans égard au régime de concurrence. Lorsque les ministères et organismes procèdent de cette manière, le gouvernement risque de s'exposer au dépôt devant le Tribunal canadien du commerce extérieur, de plaintes relatives aux contrats d'extension de l'utilisation de logiciels à l'ensemble d'un ministère ou aux contrats comportant l'entretien et la mise à niveau de ces logiciels à l'échelle du ministère.

23.5 L'acquisition de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles selon les règles est un défi qui reste à relever. Il faut que le gouvernement envisage d'adopter une stratégie d'acquisition de logiciels qui prenne la forme d'un investissement en technologie de l'information.

Contexte et autres observations

23.6 Notre analyse des données a montré que les importantes dépenses d'acquisition de biens et de services dans le domaine des technologies de l'information (TI) continuent à augmenter. Selon nos estimations, les dépenses de TI en 1998-1999 se sont élevées à environ 3,4 milliards de dollars, ce qui inclut les coûts salariaux.

23.7 La méthode d'approvisionnement pour les achats courants, à faible volume, de micro-ordinateurs et de produits liés aux réseaux locaux est valable et ajoute de la valeur au processus d'acquisition. Néanmoins, il serait possible, à notre avis, d'économiser environ 10 millions de dollars par an en profitant davantage des regroupements d'achats.

23.8 Notre vérification a porté sur huit ministères et organismes utilisateurs. Nous avons testé leur conformité au pouvoir d'acquisition qui leur avait été délégué. Nous avons constaté quelques écarts mineurs, mais n'avons relevé aucun cas d'abus criant ou généralisé de ce pouvoir.

23.9 Les récentes décisions du Tribunal canadien du commerce extérieur sont la raison principale pour laquelle on a modifié la méthode d'offres à commandes pour les achats courants, à faible volume, de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles. En outre, bien que peu de cas aient été soumis au Tribunal, les utilisateurs du gouvernement et la communauté des TI ont déclaré que ces cas avaient suscité un examen attentif de tous les achats technologiques au gouvernement afin d'éviter toute plainte éventuelle auprès du Tribunal. À notre avis, il doit y avoir un respect accru des objectifs du gouvernement en matière de marchés, à savoir répondre aux exigences opérationnelles en tenant dûment compte de l'optimisation des ressources tout en adhérant au principe d'une concurrence ouverte et équitable dans le respect des règlements du gouvernement et des accords commerciaux.

Dans l'ensemble, le gouvernement appuie les recommandations qui se trouvent dans le présent chapitre.

Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

Chapitre 24 – Points saillants

24.1 Les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ont pour objectif global de protéger les Canadiens de façon proactive contre les risques liés à la santé et à la sécurité. Il s'agit en fait de cerner les problèmes avant qu'ils se manifestent, et si un problème survient, d'en atténuer le plus possible les conséquences.

24.2 L'Agence canadienne d'inspection des aliments, Santé Canada, Environnement Canada, Transports Canada, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Office national de l'énergie administrent les principaux programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Nous estimons qu'en 1999-2000, ces entités ont dépensé environ 1,2 milliard de dollars et employé quelque 12 000 personnes dans le cadre de ces programmes de réglementation. Les entités voient à la gestion d'environ 85 lois et 250 règlements. Les objectifs des programmes vont du contrôle des substances chimiques toxiques au maintien de la salubrité des aliments et à celui de la sûreté des médicaments et des centrales nucléaires.

24.3 La politique de réglementation du gouvernement a pour objectif de promouvoir l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes de réglementation efficaces. Comme la mesure du rendement comporte des lacunes, on ne dispose pas de renseignements suffisants pour évaluer la rentabilité des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité.

24.4 Au cours de la dernière décennie, nos vérifications des programmes de réglementation fédérale relatifs à la santé et à la sécurité ont mis en évidence de nombreuses situations où les organismes de réglementation n'avaient pas répondu aux attentes de la politique de réglementation du gouvernement. Bien que l'efficacité ne puisse être jugée uniquement en fonction de la conformité ou de la non-conformité aux politiques, il reste que des programmes bien structurés améliorent la rentabilité et réduisent les risques d'échec de la réglementation.

24.5 L'amélioration de la structure et de la mise en oeuvre des programmes de réglementation fédérale relatifs à la santé et à la sécurité exigera que des mesures soient prises à l'échelle du gouvernement et par les organismes de réglementation responsables. Plus précisément, nous insistons sur la nécessité de veiller à ce que :

- le gouvernement explique aux Canadiens et aux groupes chargés de la réglementation et de l'inspection les priorités des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, en particulier la façon dont il équilibre l'objectif de protection de la population canadienne, les préoccupations budgétaires et l'atteinte des objectifs économiques;
- des renseignements fiables existent sur le niveau de risque et la mesure dans laquelle celui-ci est — et peut être — contrôlé;
- selon les priorités établies en fonction de l'évaluation du risque, les organismes de réglementation aient des ressources financières et humaines suffisantes;
- le gouvernement précise les principaux objectifs en matière de santé et de sécurité qui ne peuvent être réalisés que par la coopération interministérielle, et à ce que les autorités évaluent le rendement des cadres supérieurs en fonction de l'atteinte de ces objectifs;
- le gouvernement soumette annuellement des rapports au Parlement sur l'efficacité générale des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, notamment des rapports provenant des principaux organismes de réglementation et portant sur la réalisation des objectifs qui exigent une étroite coopération interministérielle.

Contexte et autres observations

24.6 Nous avons entrepris la présente vérification afin de préciser :

- les grandes tendances et les principaux défis auxquels sont confrontés les organismes de réglementation dans le domaine de la santé et de la sécurité;
- le profil des forces et des faiblesses récurrentes dans la structure et la mise en oeuvre;
- les mesures qui pourraient être prises pour améliorer de façon notable la structure et la mise en oeuvre des programmes de réglementation.

24.7 Nous avons utilisé les éléments clés de la politique de réglementation du gouvernement pour organiser l'information sur le profil des forces et des faiblesses. Nos constatations s'appuient sur les résultats de nos présentes vérifications qui portent sur les programmes d'inspection des aliments, la réglementation des centrales nucléaires et le régime de réglementation des produits biologiques à Santé Canada, ainsi que sur les vérifications de suivi concernant la protection des végétaux et la santé des animaux, la réglementation de la sécurité du système de navigation aérienne à Transports Canada et la réglementation des pipelines terrestres. Elles s'appuient aussi sur les conclusions de rapports antérieurs du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Nous avons en outre tenu compte des constatations de comités parlementaires et de rapports du gouvernement et d'organismes non gouvernementaux.

24.8 Les Canadiens sont préoccupés par les risques liés à la santé et à la sécurité. Les crises ou les échecs de la réglementation exacerbent ces inquiétudes. Toutefois, le gouvernement ne peut éliminer tous les risques. Les Canadiens devraient obtenir des renseignements faciles à comprendre sur les risques en matière de santé et de sécurité et être consultés sur les choix à faire.

24.9 La confiance du public dans l'usage que fait le gouvernement des sciences et de la technologie pour protéger la santé et la sécurité de la population canadienne a été ébranlée par de récentes crises, notamment les préoccupations concernant la sécurité de l'approvisionnement en sang analysées par la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (Commission Krever). Il y aurait lieu de recourir davantage à des comités consultatifs d'experts indépendants pour obtenir des avis et conférer une plus grande crédibilité aux efforts de réglementation.

24.10 En vertu de la Constitution — et dans la pratique — le gouvernement fédéral partage souvent avec les provinces la responsabilité en matière de protection de la santé et de la sécurité. La coopération s'impose rapidement comme une démarche obligatoire, plutôt que comme une question de choix. Les risques prennent de plus en plus une dimension mondiale et exigent des mesures à l'échelle multinationale. Les normes et les approches réglementaires des pays sont en voie d'harmonisation grâce aux traités commerciaux ou aux accords internationaux. Cette tendance signifie que les organismes de réglementation du Canada devraient coopérer afin de présenter une position canadienne solide aux séances internationales d'établissement de normes. Toutes les parties ont donc intérêt à collaborer et à participer à l'élaboration d'un plan de réglementation nationale en matière de santé et de sécurité.

Le Bureau du Conseil privé indique que, même si le gouvernement estime que sa politique de réglementation est valable, il partage les préoccupations du Bureau du vérificateur général. Il reconnaît la nécessité de faire en sorte que les organismes de réglementation aient les moyens de respecter les objectifs de cette politique, à savoir élaborer de bons règlements et de bons programmes réglementaires et les mettre en oeuvre de manière adéquate.

Agence canadienne d'inspection des aliments

Les programmes d'inspection des aliments

Chapitre 25 – Points saillants

25.1 La plupart des pays étrangers qui importent nos produits ont examiné les programmes d'inspection de l'Agence et ils les voient généralement d'un bon oeil. Cette rétroaction nous procure une certaine assurance que ces programmes contribuent à la salubrité de l'approvisionnement alimentaire canadien.

25.2 Depuis sa création en avril 1997, l'Agence a lancé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer l'efficience et l'efficacité des services fédéraux d'inspection des aliments — l'une des principales raisons de sa création. Mentionnons notamment la mise en place d'un système d'inspection intégré (SII) pour favoriser une plus grande cohérence entre les programmes d'inspection, et l'adoption d'une approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (hazard analysis and critical control point – ou approche HACCP). Il s'agit d'un outil axé sur la prévention qui, pour améliorer la salubrité des aliments, mise sur l'évaluation des risques et l'établissement de systèmes de contrôle plutôt que sur la confiance dans l'analyse du produit final.

25.3 L'Agence a réalisé des progrès dans le cadre de bon nombre de ces initiatives, même si ceux-ci ont été variables, voire peu convaincants dans un petit nombre de cas. Nous avons constaté que l'Agence a éprouvé des difficultés à mettre en place un processus qui permette l'affectation des ressources en fonction du risque. Il s'ensuit qu'elle ne peut faire la preuve qu'elle a réparti ses ressources de façon judicieuse entre ses programmes d'inspection, sur la base du risque. Ce processus est particulièrement nécessaire dans le secteur, en pleine expansion, des aliments importés, qui est évalué à 15 milliards de dollars, et dans celui des établissements non enregistrés au fédéral, qui représente près de la moitié de l'industrie de la transformation des aliments. Nous avons également constaté que l'Agence a modifié son approche d'inspection dans le second de ces secteurs sans évaluer suffisamment les risques globaux et les options possibles pour les gérer. Un autre sujet de préoccupation est l'absence de stratégie officielle de mise en oeuvre de l'approche HACCP, et les écueils auxquels s'est heurté le SII.

25.4 Nous avons décelé des problèmes au chapitre des activités de contrôle de la conformité. Nous avons examiné 21 dossiers d'inspection provenant d'établissements qui avaient dû procéder à des rappels d'aliments ou fait l'objet de poursuites au cours des deux années précédentes. En 1999-2000, l'Agence a participé à 243 rappels et a gagné 59 poursuites. Nous avons constaté que dans 16 cas, le même problème ou un problème semblable persistait depuis plusieurs mois et, dans certains cas, depuis des années. Les mesures d'application que l'on a prises n'ont pas été suffisantes pour permettre à l'Agence d'atteindre son objectif, soit la correction rapide du problème de non-conformité; cette lacune tient soit aux limites de la législation, soit au manque de sévérité de la mesure prise par l'inspecteur.

25.5 Les moyens de mesurer le succès des initiatives et, de façon plus générale, le rendement de l'Agence pour ce qui est de l'atteinte de ses objectifs constituent une autre source de préoccupation. Nous avons constaté que l'Agence n'avait pas établi d'attentes ni de mesure de rendement pour déterminer si ses initiatives et activités contribuaient à l'efficience et à l'efficacité du système d'inspection des aliments. Notre évaluation annuelle du rapport sur le rendement de l'Agence a toujours mis en lumière la même lacune, soit le fait que le lecteur ne dispose pas de l'information nécessaire pour comprendre dans quelle mesure l'Agence a atteint ses objectifs.

Contexte et autres observations

25.6 L'Agence canadienne d'inspection des aliments est issue de la fusion des programmes de salubrité et d'inspection des aliments de trois ministères fédéraux : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada et

Pêches et Océans Canada. Elle compte à l'heure actuelle quelque 4 400 employés disséminés dans tout le pays, et gère des dépenses de 416 millions de dollars. Ses principales activités sont axées sur la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, mais l'Agence s'intéresse également à la santé des animaux et à la protection des végétaux.

25.7 L'Agence n'assume pas seule la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments. Elle la partage avec d'autres ministères fédéraux et avec les autorités provinciales, territoriales et municipales. L'industrie et les consommateurs ont aussi un rôle de premier plan à jouer. Santé Canada est chargé d'établir les politiques et les normes en matière d'innocuité et de qualité nutritionnelle des aliments. L'Agence exécute les programmes fédéraux d'inspection conçus pour faire respecter ces politiques et ces normes.

25.8 L'Agence évolue dans un environnement complexe qui est la résultante de nombreux facteurs, dont l'évolution des risques alimentaires, des technologies, des méthodes d'inspection, des exigences internationales, des tendances à la consommation et des perceptions des consommateurs.

25.9 Notre vérification s'est attachée à évaluer comment l'Agence gère l'inspection des aliments en vue d'atténuer les menaces à leur salubrité.

25.10 Nous avons constaté qu'une stratégie officielle était nécessaire pour la mise en oeuvre de l'approche HACCP. Il y a lieu de dresser un plan pour la période de transition, lequel devra préciser comment gérer les ressources pendant cette période. En outre, l'Agence n'a pas recueilli suffisamment d'information pour pouvoir mesurer le succès de cette approche pour ce qui est d'améliorer la salubrité des aliments. Le remaniement de cette approche dans les industries des viandes et sa mise en oeuvre pour exiger des établissements qu'ils procèdent à du dépistage avant et après l'abattage, sous le contrôle et la surveillance continus du gouvernement, pourraient prendre de nombreuses années. Et il faudra sans doute beaucoup de temps aussi pour lancer un programme de réduction des agents pathogènes dans ces industries. Cela contraste avec les importants progrès enregistrés dans l'industrie avicole.

25.11 On note d'importantes lacunes dans l'information dont l'Agence dispose sur la fréquence des toxi-infections alimentaires chez les humains et sur la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire. Le problème se trouve compliqué par le fait que ce n'est pas elle qui est chargée de réunir une partie de cette information. Toutefois, sans une telle information, il devient plus difficile de gérer les menaces à la salubrité des aliments et de mesurer le succès des initiatives de l'Agence et leur contribution à la salubrité de l'approvisionnement alimentaire.

25.12 L'Agence a consulté les provinces, l'industrie et le public concernant certains, mais non la totalité, des projets et enjeux importants. Il s'ensuit qu'elle a raté des occasions d'ouvrir un vaste débat public sur d'importantes questions, dont les suivantes : compte tenu de son mandat, dans quelle mesure l'Agence devrait-elle inspecter le secteur non enregistré au fédéral? L'Agence devrait-elle continuer de laisser à l'industrie une latitude aussi considérable dans la mise en oeuvre de l'approche HACCP? Devrait-elle donner le ton à l'échelle internationale en mettant en oeuvre une approche HACCP remaniée dans l'industrie des viandes? Il est important que l'Agence invite les parties intéressées, y compris les parlementaires et le public, à participer à un débat sur ces questions.

On trouvera dans le chapitre les réponses de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. L'Agence accepte toutes nos recommandations, sauf une. Elle a fait état d'un certain nombre de mesures qu'elle est en voie de prendre ou qu'elle entend prendre pour y donner suite. L'Agence n'est pas d'accord avec notre recommandation pour ce qui est du secteur non enregistré au fédéral. Sa position est reflétée dans sa réponse qui suit le paragraphe 25.82.

Santé Canada

Le régime de réglementation des produits biologiques

Chapitre 26 – Points saillants

26.1 Il ressort de notre vérification du régime de réglementation établi par Santé Canada pour les produits biologiques, que le Ministère a adopté une approche raisonnable pour l'élaboration et l'application de cadres et de stratégies servant à réglementer différents produits biologiques (sang et produits sanguins, cellules, tissus et organes d'origine humaine ou animale, vaccins et autres médicaments d'origine biologique). Nos travaux portent sur la gestion du régime réglementant les produits biologiques. Nos conclusions n'ont donc pas trait à l'efficacité de règlements précis ni à l'innocuité de produits particuliers.

26.2 Le Ministère a d'importants défis à relever. Il doit adopter les mesures suivantes :

- établir un cadre d'analyse plus précis pour permettre de déterminer l'approche qui, en matière de réglementation, convient le mieux dans une situation donnée;
- faire en sorte que les règlements soient à jour;
- recruter suffisamment d'employés qualifiés pour faire face aux progrès technologiques rapides dans le domaine des produits biologiques;
- mettre sur pied des bases de données suffisantes pour pouvoir traiter, analyser et diffuser adéquatement l'information sur les réactions et les effets indésirables.

26.3 En général, nous avons constaté que le Ministère a adopté une approche proactive pour la détermination des risques que présentent les produits biologiques pour la santé et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes. Même si les connaissances scientifiques relativement à la xénotransplantation (le transfert à des êtres humains de cellules, de tissus et d'organes vivants non humains provenant d'animaux) ne sont pas encore au point, le Ministère a pris l'initiative de prévoir un régime de réglementation pour les xénogreffes. Toutefois, la mise en oeuvre du régime de réglementation pour la transplantation de tissus et d'organes humains a connu de nombreux retards. Des transplantations de ce type sont effectuées dans des hôpitaux depuis un certain nombre d'années.

Contexte et autres observations

26.4 Santé Canada a la responsabilité de réglementer les produits biologiques en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* et de son règlement d'application. L'objectif du Ministère est ainsi de veiller à ce que les produits biologiques disponibles au Canada soient sûrs, efficaces et de grande qualité. Le Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques s'acquitte d'une bonne partie de cette tâche avec l'aide de plusieurs autres bureaux au sein de la Direction des produits thérapeutiques de la Direction générale des produits de santé et des aliments. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique exerce également certaines activités de surveillance.

26.5 L'innocuité des produits biologiques constitue un aspect important de la santé publique. Les progrès scientifiques rapides ont eu pour effet d'accroître les difficultés reliées à la réglementation. Bon nombre des lois fédérales qui régissent la santé et la sécurité ont été élaborées il y a quelques décennies. Grâce à la science, de nouveaux produits qui, jusqu'à tout récemment, auraient défié l'imagination, voient le jour. Certains produits et certaines pratiques comportent des risques possibles pour la santé et soulèvent des questions épineuses auxquelles la législation actuelle n'est peut-être pas vraiment en mesure de répondre. Il importe que la réglementation demeure à jour. Il faut aussi veiller à ce que les instruments nécessaires pour mettre en place des règlements — ou

d'autres interventions — soient également à jour et suffisamment souples pour s'adapter à des besoins qui ne cessent d'évoluer.

26.6 Le Ministère suit une approche traditionnelle prescriptive pour réglementer la plupart des produits biologiques. Ce genre de cadre de réglementation est bien établi et offre certains avantages. Santé Canada estime cependant que ce cadre n'est pas suffisamment souple pour permettre de réglementer certains produits nouveaux et d'autres produits biologiques résultant des progrès technologiques. En conséquence, le Ministère compte adopter une approche fondée sur des normes en matière de réglementation du sang, des tissus et des organes ainsi que des xénogreffes. Suivant cette approche, des organismes indépendants d'élaboration de normes mettent au point des normes, de concert avec Santé Canada et d'autres parties intéressées.

26.7 Le *Règlement sur le traitement et la distribution du sperme destiné à la reproduction assistée* (appelé ci-après Règlement sur le sperme) était le seul cadre de réglementation touchant les produits biologiques qui intègrent, au moyen de renvois dans le Règlement, des normes élaborées par une tierce partie. Bien que cette approche semble comporter certains avantages, notamment la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution rapide de la technologie, certaines questions importantes méritent d'être examinées. Le Ministère doit s'assurer qu'une vérification de la conformité est effectuée de même qu'une reddition de comptes dans le cas d'un règlement qui comporte des renvois aux propres normes techniques du Ministère. Le Ministère doit appliquer les enseignements tirés de la mise en oeuvre du Règlement sur le sperme lorsqu'il élaborera des cadres de réglementation fondés sur des normes, le cas échéant.

Le présent chapitre comprend les réponses de Santé Canada aux recommandations que nous avons formulées. Le Ministère accepte nos recommandations et indique les mesures qu'il prend à l'heure actuelle ou qu'il entend prendre à l'égard des questions soulevées.

Commission canadienne de sûreté nucléaire

La réglementation des centrales nucléaires

Chapitre 27 – Points saillants

27.1 La Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) doit améliorer son régime de réglementation des centrales nucléaires pour continuer de protéger la santé et la sécurité des Canadiens.

27.2 La CCSN exerce une surveillance continue de la mesure dans laquelle les titulaires de permis de réacteurs nucléaires (ou réacteurs de puissance) se conforment aux exigences réglementaires. Toutefois, ses activités de réglementation ne sont pas basées sur un système rigoureux et bien documenté d'analyse des risques, et les cotes qualifiant le rendement des titulaires de permis (acceptable, acceptable sous condition ou inacceptable) ne sont pas claires. En outre, son système de contrôle de la conformité aux exigences réglementaires et de leur application n'a pas encore été finalisé. Par conséquent, la CCSN ne peut démontrer de façon adéquate qu'elle atteint les objectifs de sûreté visant à règlementer les centrales nucléaires.

27.3 À l'instar d'autres organismes de réglementation nucléaire, la CCSN éprouve de sérieuses difficultés à recruter et à retenir du personnel qualifié. Jointe au fait que son régime de réglementation repose largement sur l'expertise et le jugement de son personnel, l'insuffisance de sa capacité en ressources humaines pourrait nuire à son aptitude à bien fonctionner dans l'avenir.

Contexte et autres observations

27.4 La *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* est entrée en vigueur le 31 mai 2000. Elle a établi la Commission canadienne de sûreté nucléaire en remplacement de la Commission de contrôle de l'énergie atomique. La CCSN est chargée de réglementer l'utilisation de !'énergie nucléaire au Canada afin de protéger la santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement. Notre vérification avait pour objet les activités de réglementation et de délivrance de permis d'exploitation visant les centrales nucléaires.

27.5 La CCSN compte 440 employés. Son administration centrale se trouve à Ottawa. Elle maintient un bureau de site à chacune des centrales nucléaires, où son personnel veille à ce que le titulaire de permis se conforme aux règlements et aux conditions du permis. Au cours de l'exercice 2000, la totalité des coûts de la CCSN s'est chiffrée à 59 millions de dollars.

27.6 En juillet 1999, on comptait quelque 440 réacteurs nucléaires au monde, dont 22 au Canada — 20 réacteurs nucléaires en Ontario, un au Québec et un au Nouveau-Brunswick. Les États-Unis possèdent 104 réacteurs nucléaires.

La Commission canadienne de sûreté nucléaire est d'accord avec nos recommandations et elle prend des mesures pour les mettre en oeuvre.

Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et la sécurité

Chapitre 28 – Points saillants

28.1 Le présent chapitre expose le suivi de trois vérifications portant sur les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité qui ont déjà fait l'objet d'un rapport. Le segment sur la protection des végétaux et la santé des animaux constitue le suivi du suivi qui a été présenté dans le chapitre 28 du Rapport de 1998.

28.2 Depuis notre vérification de 1996 sur la protection des végétaux et la santé des animaux, des mesures ont été prises au sein de l'Agence canadienne d'inspection des aliments pour donner suite à nos recommandations concernant l'évaluation des risques et les nouveaux modes de prestation des services; cependant, il y a encore à faire. Comme bon nombre de nos recommandations portaient sur des mesures à long terme, nous ne nous attendions pas à ce qu'elles aient été complètement mises en oeuvre. Les progrès sont satisfaisants, sauf dans plusieurs domaines particuliers.

28.3 Transports Canada a fait des progrès satisfaisants dans les domaines de l'analyse des risques, de la vérification et de l'inspection. Toutefois, il n'a pas encore effectué ni prévu d'examen formel de la qualité des données du Système de comptes rendus quotidiens des événements de l'aviation civile (CADORS) ou de toutes les autres données sur le rendement de la sécurité que lui fournit régulièrement NAV CANADA. Le Ministère n'a pas non plus encore établi de processus formel pour rapprocher les données qu'il reçoit de NAV CANADA et celles du système de compte rendu des incidents du Bureau de la sécurité des transports afin de s'assurer de leur intégralité.

28.4 L'Office national de l'énergie a fait des efforts raisonnables pour remplir ses engagements et mettre en oeuvre nos recommandations. Ses progrès sont plus lents que prévu dans certains domaines, mais tout est en place pour assurer une mise en oeuvre complète dans un avenir rapproché. L'Office a confié à des cadres supérieurs la bonne marche de ses initiatives en ce sens, ce qui témoigne de son sérieux.

Secrétariat du Conseil du Trésor

Rapport annuel sur les marchés du gouvernement — 1998

Chapitre 29 – Points saillants

29.1 Le présent chapitre est consacré au *Rapport annuel sur les marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor pour l'année civile 1998. Le Rapport donne aux Canadiens un aperçu statistique annuel du nombre de marchés passés conformément au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la *Politique sur les marchés* du gouvernement, et de la valeur qu'ils représentent. La valeur des marchés déclarés en 1998 s'établissait à 13,4 milliards de dollars (le Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada, de 2,99 milliards de dollars étant compris), soit plus d'un tiers du coût de fonctionnement du gouvernement de 35,7 milliards de dollars.

29.2 Les mécanismes en place pour recueillir les données nécessaires à la préparation du Rapport permettent de saisir la plupart des renseignements requis et offrent la possibilité de préparer un document valable et utile. Néanmoins, notre vérification a mis au jour des lacunes importantes en ce qui touche la validité, la fiabilité, la transparence et la pertinence des données communiquées dans le Rapport. (Nous définissons ces termes dans le chapitre.)

29.3 Plus précisément, les lacunes relevées dans le Rapport de 1998 se rapportent aux aspects qui suivent :

- **La validité :** Les transactions liées aux modifications apportées aux marchés, aux offres à commandes et aux paiements effectués par cartes de crédit figurent parmi les renseignements fournis sur les principales activités liées à la passation des marchés. L'information sur ces transactions devrait figurer dans des parties distinctes du Rapport.
- **La fiabilité :** La vérification a permis de découvrir que l'information fournie sur le nombre de marchés et la valeur monétaire qu'ils représentent était incomplète. Par exemple, le Rapport restait silencieux sur des marchés représentant au moins 320 millions de dollars, dont il aurait fallu rendre compte. Nous avons également constaté que l'information fournie sur la classification des marchés était douteuse.
- **La transparence :** Le Rapport de 1998 ne contient pas suffisamment de notes explicatives ou de liens pour permettre au lecteur non connaisseur de comprendre l'approche adoptée pour la préparation du Rapport et la signification des principaux termes utilisés dans la présentation des données.
- **La pertinence :** Comme les rapports parus antérieurement, le Rapport de 1998 a été publié plus d'un an après l'expiration de la période de référence, ce qui en affaiblit la pertinence. En outre, il ne contient pas suffisamment de renseignements sur des questions précises pour répondre aux besoins du public et des parlementaires. Ces besoins ont été établis par des comités parlementaires.

29.4 Les données fournies ne nous permettent pas de quantifier l'effet de plusieurs de ces lacunes sur le Rapport, ni d'évaluer leur interaction réciproque. Par conséquent, nous ne pouvons déterminer dans quelle mesure ces lacunes nuisent à la présentation fidèle du Rapport dans son ensemble.

Contexte et autres observations

29.5 Le Bureau du vérificateur général a toujours insisté pour que l'on publie de façon fidèle et pertinente des données statistiques sur la passation des marchés par le gouvernement. Nous avons soulevé la question pour la première fois en 1982 et plus récemment dans nos rapports parus en 1991 et en 1997. L'absence de

renseignements adéquats sur la passation des marchés est la source des préoccupations qui ont retenu l'attention du Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes dans les rapports qu'il a publiés en 1995 et en 1997. En 1999, le Comité des comptes publics a également exprimé des préoccupations au sujet de l'information communiquée et il a recommandé que les rapports futurs soient vérifiés.

29.6 Nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende le *Rapport annuel sur les marchés* plus utile en présentant séparément l'information concernant les modifications, les offres à commandes et les paiements effectués par cartes de crédit. Nous recommandons également qu'il précise dans le Rapport les raisons pour lesquelles un marché est attribué à un fournisseur en particulier. Il conviendrait en outre que le Secrétariat du Conseil du Trésor conçoive des systèmes d'assurance de la qualité qu'il appliquerait aux données utilisées aux fins de la préparation du Rapport. Le Secrétariat devrait également veiller à résoudre les questions d'ordre conceptuel et les questions liées à la présentation que nous avons cernées. Un peu plus d'efforts et d'attention de la part des responsables des achats permettront d'apporter d'importantes améliorations à la communication des données statistiques.

Comme on le signale dans la section « Événement postérieur » (paragraphe 29.76), le Secrétariat du Conseil du Trésor a déjà pris des mesures pour répondre à un certain nombre de nos préoccupations. Dans ses réponses à nos recommandations, le Secrétariat indique qu'il poursuit activement la mise en oeuvre de certaines d'entre elles et qu'il prend les autres en compte.

Pêches et Océans

Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

Chapitre 30 – Points saillants

30.1 Pêches et Océans gère l'industrie de la salmoniculture en supposant qu'elle ne pose qu'un faible risque global pour le saumon sauvage et son habitat. Toutefois, le Ministère ne s'acquitte pas pleinement des obligations que lui impose la *Loi sur les pêches* de protéger les stocks de saumon sauvage du Pacifique et leur habitat contre les effets de la salmoniculture. Nous avons constaté que le Ministère :

- ne s'acquitte pas pleinement de ses responsabilités réglementaires actuelles concernant l'application de la *Loi sur les pêches* à l'égard des exploitations salmonicoles;
- effectue de la recherche et collabore avec la province de la Colombie-Britannique (C.-B.) à l'élaboration d'un cadre de réglementation de la salmoniculture, mais la recherche et la surveillance visant à évaluer les effets des exploitations salmonicoles présentent des lacunes;
- n'a pas établi de plan officiel de gestion des risques et d'évaluation des éventuels effets environnementaux cumulatifs que pourraient comporter les propositions de nouveaux établissements salmonicoles, dans l'éventualité où la décision était prise de développer davantage l'industrie.

30.2 Pour atteindre l'objectif d'assurer la coexistence d'une pêche durable du saumon et de l'industrie salmonicole, le Ministère doit de toute urgence combler ces lacunes en consultation avec la province. Il a récemment obtenu des fonds supplémentaires dont il prévoit se servir pour donner suite aux préoccupations de l'industrie et du public. Certains de ses projets portent sur la gestion de l'habitat, d'autres comportent des études supplémentaires concernant les effets d'exploitations salmonicoles sur l'habitat du poisson ainsi que les effets des interactions entre les stocks salmonicoles et sauvages. Le Ministère a avisé la province de la C.-B. et l'industrie salmonicole qu'elle entend procéder à l'évaluation de toutes les exploitations piscicoles afin d'assurer leur conformité à la *Loi sur les pêches*.

Contexte et autres observations

30.3 La présente vérification est la troisième que nous effectuons depuis 1997, portant sur les programmes du Ministère en matière de gestion du saumon du Pacifique. Les deux premières vérifications portaient sur la protection de l'habitat et sur la gestion des pêches du saumon. Nous avions alors constaté que la perte d'habitat du saumon se poursuivait et que certains stocks de saumon sauvage étaient en déclin. Au fil du temps, la salmoniculture pourrait exercer davantage de pression sur les stocks de saumon sauvage, surtout si l'industrie prend de l'expansion. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas élaboré de plan d'évaluation et de gestion des risques à long terme.

30.4 Comme peu d'études scientifiques s'appliquent directement à la situation qui règne en C.-B., il est difficile de se prononcer sur les effets de la salmoniculture. Des preuves scientifiques récentes indiquant que des saumons de l'Atlantique évadés se reproduisent dans des cours d'eau de la C.-B. et l'expansion éventuelle de l'industrie salmonicole soulèvent de nouvelles questions quant aux effets sur les stocks de saumon sauvage, notamment les effets cumulatifs sur l'environnement et les ressources halieutiques.

30.5 L'élevage du saumon de l'Atlantique débute dans des écloseries d'eau douce, puis, à la phase juvénile, les poissons sont transférés dans des enclos ouverts installés dans les eaux côtières de la C.-B. pour y terminer leur

croissance avant d'être récoltés à l'état adulte. C'est à l'étape de leur élevage en enclos ouvert que peuvent se produire des interactions avec le saumon sauvage et son habitat. En outre, les enclos ouverts sont susceptibles d'être endommagés, ce qui peut entraîner l'évasion de saumons d'élevage.

Le Ministère accepte la teneur du présent chapitre.

Pêches et Océans

La gestion de la flotte

Chapitre 31 – Points saillants

31.1 À notre avis, Pêches et Océans ne gère pas sa flotte de façon rentable. On constate de grosses différences au niveau des pratiques et des procédures employées par les cinq régions qui contrôlent l'exploitation de la flotte. Étant donné que chaque région a ses propres pratiques, procédures d'exploitation et mécanismes de soutien, le Ministère n'a pas toujours toute la souplesse voulue pour partager les ressources et augmenter la productivité lors de la prestation des services de la flotte.

31.2 Voici les problèmes que nous avons constatés au niveau des pratiques de gestion qui sont importantes pour assurer un fonctionnement rentable de la flotte :

- Le Ministère n'a pas établi d'attentes claires, concrètes, réalistes et convenues en ce qui a trait au rendement de la flotte.
- L'horizon de financement est d'un an seulement, même si la flotte représente une activité à haute intensité de capital, dont les coûts fixes sont élevés.
- Il n'y a pas d'accords de service entre les programmes du Ministère et la flotte, qui établissent clairement les ententes sur les normes de rendement et le financement.
- Les processus budgétaires internes ne favorisent pas la reddition de comptes pour les activités de la flotte.
- Les systèmes d'information ne sont pas intégrés et les gestionnaires ne reçoivent pas en temps voulu des données fiables sur le rendement et les coûts.
- La méthode d'imputation des coûts aux programmes n'incite pas à utiliser les navires.
- La flotte n'emploie pas la méthode du cycle de vie pour gérer ses navires.
- La flotte ne gère pas de façon appropriée sa plus grande dépense de fonctionnement, les ressources humaines.
- Le soutien à terre est trop important, compte tenu de la taille actuelle de la flotte.
- Il y a des lacunes dans les rapports d'intendance présentés au Parlement.

31.3 En réglant ces questions par ordre de priorité (on ne peut pas les régler toutes à la fois), le Ministère doit aussi envisager d'établir une stratégie à long terme pour renouveler sa flotte vieillissante. À cet effet, il devrait prendre en considération l'évolution des besoins des programmes, l'impact des progrès technologiques et la diversification éventuelle des modes d'acquisition des services nécessaires.

Contexte et autres observations

31.4 Au 31 mars 2000, la flotte comptait 144 navires (122 navires étaient en service pendant une certaine période en 1999-2000), qui allaient de la petite embarcation multitâche de 8 mètres au brise-glace lourd de golfe de 111 mètres. La flotte joue un rôle essentiel dans la prestation de services comme les aides à la navigation, le déglaçage, le volet maritime de recherche et sauvetage, ainsi que la prévention de la pollution marine et l'intervention environnementale. Elle appuie aussi le Ministère dans ses activités concernant l'application des règlements sur les pêches, les sciences halieutiques, l'hydrographie, l'océanographie et les autres sciences de la mer.

31.5 En 1999-2000, Pêches et Océans a dépensé environ 229 millions de dollars pour l'exploitation, l'entretien et le remplacement d'immobilisations de la flotte. En outre, un montant estimatif de 52 millions de dollars a été dépensé pour le soutien à terre.

31.6 Les ressources humaines de la flotte sont sa plus grande dépense de fonctionnement. Au 1er avril 2000, il y avait 756 officiers et 1 308 membres d'équipage affectés aux navires, mais le nombre d'employés varie au cours de l'année en fonction des besoins saisonniers. En outre, selon nos estimations prudentes, il y a environ 447 postes (équivalents temps plein) qui assurent à terre un soutien direct à la flotte et quelque 55 postes au Collège de la Garde côtière canadienne qui fournissent directement une formation aux membres de la flotte.

31.7 Notre vérification a porté sur les 47 gros navires qui étaient en service pendant une certaine période en 1999-2000, sur les navires désarmés, ainsi que sur le personnel navigant et sur le personnel à terre qui participaient directement à la gestion et à l'exploitation de la flotte. Les gros navires représentent chaque année entre 70 p. 100 et 80 p. 100 du coût de fonctionnement de la flotte.

31.8 Depuis 1994, la flotte a dû faire face à des compressions budgétaires importantes, à la fusion (en 1995) de l'ancienne flotte de la Garde côtière canadienne de Transports Canada avec les flottes de Pêches et Océans (l'une chargée des activités scientifiques et l'autre, de l'application des règlements sur les pêches) et à d'autres restrictions financières liées à la fusion (de 1996 à aujourd'hui). Nous nous attendions à trouver certains problèmes de gestion, compte tenu des changements que la flotte avait subis; nous sommes toutefois préoccupés par le nombre et l'importance des questions que nous avons relevées. À notre avis, le règlement de ces questions requiert une action rapide de la direction.

31.9 Les questions soulevées dans le présent chapitre sont de taille et représentent donc un défi pour la direction, mais il convient de souligner que le Ministère a pris plusieurs initiatives qui sont importantes pour le fonctionnement de la flotte. La principale est l'application courante du Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (Code ISM). En outre, en 1999-2000, les responsables des programmes et de la flotte ont identifié les navires existants que la flotte pouvait se permettre d'exploiter, dans les limites du budget alloué, tout en fournissant le meilleur service possible. Cet exercice n'a pas permis de répondre aux problèmes susmentionnés, mais il pourrait apporter une certaine stabilité au cadre de fonctionnement de la flotte.

La réponse globale du Ministère est insérée à la suite du paragraphe 31.139. Pêches et Océans accepte nos constatations et indique qu'il a lancé une étude afin d'élaborer des options stratégiques aux fins de la gestion de la flotte. À la suite de l'étude, le Ministère prévoit établir un plan d'action qui touchera sept secteurs précis englobant les questions que nous avons soulevées.

Défense nationale

La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Chapitre 32 – Points saillants

32.1 La Défense nationale n'a pas encore terminé la mise en oeuvre des mesures qu'elle a prises depuis 1994 afin de se transformer en une organisation davantage axée sur le modèle de l'entreprise privée et afin de maintenir ses capacités militaires malgré la réduction des ressources financières et humaines. Elle poursuit toujours ses efforts en vue de réformer les services que nous avons examinés en 1996 et qui sont offerts en soutien aux équipages des navires, aux brigades de la Force terrestre et aux escadrons aériens des Forces canadiennes.

32.2 En 1996, nous avons signalé que la productivité des fonctions de soutien des bases/escadres, à savoir la maintenance des véhicules, l'approvisionnement et le transport, avait baissé ou qu'elle était inférieure à celle enregistrée par les fournisseurs de services similaires. Cette année, nous avons constaté qu'en raison de vastes changements apportés à l'organisation et aux processus nous ne pouvions plus mesurer la productivité. En outre, les gestionnaires des bases/escadres ne pouvaient pas nous dire s'ils étaient plus productifs ou moins productifs qu'en 1996.

32.3 Bien que le nombre de jours d'instruction produits par chaque membre du personnel des écoles des Forces canadiennes ait diminué depuis 1996, 14 écoles pourraient ne pas être en mesure d'offrir toute l'instruction individuelle requise dans l'avenir.

32.4 Les efforts déployés par la Défense nationale en vue d'accroître la productivité de la maintenance des aéronefs ont été relativement fructueux, mais la mise en place du système de gestion de la qualité FA 9000 Plus est au point mort.

32.5 Le Ministère a connu un succès limité pour ce qui est de créer un contexte plus proche du modèle de l'entreprise privée dans le cadre des initiatives de renouvellement que nous avons examinées.

- Les plans d'activités, bien qu'ils aident à rationner des ressources de plus en plus limitées, ne présentent toujours pas de mesures du rendement. Les gestionnaires s'interrogent encore sur la pertinence de l'information sur les coûts. C'est pourquoi ils ont du mal à déterminer si la productivité augmente ou diminue.
- Le transfert des budgets de fonctionnement à l'échelon le plus bas de l'organisation a semé la confusion au sujet des rôles et des responsabilités. Les gestionnaires ne possèdent ni les connaissances ni l'expérience voulues pour assumer leurs nouvelles responsabilités. Le Ministère n'a pas offert une instruction adéquate en ce qui a trait aux nouveaux systèmes d'information et la complexité des systèmes a compliqué plutôt que simplifié les initiatives de restructuration et de transfert. Le Ministère a pris un certain nombre de mesures pour régler ces problèmes.
- Le Ministère poursuit ses efforts en vue de transformer sa culture organisationnelle, mais il n'a pas encore défini les priorités en matière de changement culturel.
- Comme ou pourrait s'y attendre, les deux grands projets de diversification des modes de prestation des services qui sont le plus étroitement liés à la productivité des services de soutien de la Défense se heurtent à une forte résistance de la part des employés potentiellement touchés. Le Ministère compte réaliser des économies dès 2004.

32.6 Nous avons constaté que l'absence de progrès mesurables en ce qui concerne l'accroissement de la productivité des services de soutien est attribuable à plusieurs facteurs, notamment :

- la priorité relativement faible accordée à l'accroissement de la productivité des services de soutien de la Défense dans les nombreux programmes du Ministère;
- la nécessité de faire face continuellement à des réductions d'effectifs et à des compressions budgétaires pendant toute la période de renouvellement;
- l'absence de plan stratégique pour guider les efforts de réforme du Ministère durant la période quinquennale de renouvellement (1994 à 1999).

Contexte et autres observations

32.7 Les navires, les brigades de la Force terrestre et les escadrons aériens qui sont opérationnels peuvent compter sur un système de soutien qui, entre autres choses, assure l'administration du personnel, la maintenance et l'instruction et fournit des vivres, du carburant et du matériel. Sur un effectif d'environ 60 000 membres, quelque 36 000 personnes se consacrent aux opérations et à l'instruction tandis que les autres s'occupent principalement du soutien continu. Sur le plan financier, les services de soutien absorbent environ 45 p. 100 du budget de la Défense nationale (11 milliards de dollars). Lors de la présente vérification, nous avons examiné la mesure dans laquelle le Ministère avait réussi à améliorer la productivité des fonctions de soutien vérifiées en 1996. Ces fonctions ne représentent qu'une partie des ressources utilisées par les services de soutien. Il est important de mesurer et d'accroître la productivité des services de soutien de la Défense afin de s'assurer que les fonctions de soutien accaparent le moins possible de ressources de sorte que l'on puisse affecter un maximum de ressources aux opérations.

32.8 En 1994, pour donner suite au *Livre blanc sur la défense de 1994*, la Défense nationale a entrepris un programme quinquennal de renouvellement dans le but de consacrer un maximum de ressources au potentiel de combat des Forces canadiennes en réduisant le coût des activités de soutien. De 1994 à 1999, l'effectif militaire est passé de 76 000 à quelque 60 000 membres. L'effectif civil est passé quant à lui de 32 000 à environ 20 000 employés. Durant cette période de rapides réductions de l'effectif, la Défense nationale a effectué plusieurs déploiements importants au pays et à l'étranger.

Le présent chapitre présente la réponse de la Défense nationale (paragraphe 32.126) à nos observations et recommandations. Le Ministère souligne le fait qu'il a dû relever de nombreux défis et faire face à des priorités concurrentes qui ont entravé sa capacité d'améliorer la productivité. Des représentants du Ministère nous ont déclaré que la planification des activités les avait davantage sensibilisés à la nécessité de l'efficience et que le document qui traitera de la stratégie pour l'année 2020 présentera un cadre général du processus de changement.

La Défense nationale reconnaît que l'élaboration de données sur les coûts par activité a été lente, mais affirme que cela, par contre, n'a pas affecté le processus de prise de décisions. Le Ministère poursuit son élaboration d'un cadre de mesure du rendement.

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 33 – Points saillants

33.1 Les rapports de cette année indiquent que certaines entités ont mieux réussi que d'autres à mettre en oeuvre des mesures correctives. Bon nombre d'entre elles ont fait des progrès satisfaisants dans certains domaines, avons-nous observé, mais dans beaucoup d'autres, leurs progrès sont décevants. Certaines entités ont pris un bon départ en ce qui concerne la mise en oeuvre des changements, mais elles ont tardé à les parachever. Peu d'entités obtiennent une « note satisfaisante » pour la rapidité de la mise en oeuvre. Nous recommandons fortement à tous les ministères de déployer des efforts accrus pour accélérer le processus.

33.2 Notre vérification de 1998 de certains programmes de subventions et de contributions d'**Industrie Canada** et du **ministère du Patrimoine canadien** nous a permis de constater de piètres pratiques de gestion. Notre suivi a révélé qu'Industrie Canada donne suite de manière satisfaisante à nos recommandations. Cependant, nous avons découvert un nouveau problème — un paiement anticipé de 20 millions de dollars entraînant des frais d'intérêts pour le gouvernement pouvant atteindre 5 millions de dollars. Nous avons constaté que le ministère du Patrimoine canadien n'a pas amélioré, de façon adéquate, la gestion des subventions et des contributions dans le cadre de son Programme du multiculturalisme. Les objectifs du Programme demeurent obscurs et il subsiste encore de graves problèmes compromettant l'exercice d'une diligence raisonnable. Nous prévoyons faire de nouveau rapport l'an prochain sur les progrès réalisés par le Ministère à ce chapitre.

33.3 Notre suivi de trois chapitres antérieurs sur la gestion des pêches de l'Atlantique a révélé que **Pêches et Océans** va de l'avant avec un plan visant l'élaboration et l'approbation d'un cadre pour des pêches durables et la mise en oeuvre d'une nouvelle approche de la gestion des pêches dans l'Atlantique. Même si les plans semblent tenir compte de nos principales recommandations, le Ministère devra parachever la politique et préparer des processus, des procédures et des mesures législatives détaillés à l'appui de la nouvelle approche de gestion avant que nous ne puissions conclure que nos recommandations ont été entièrement appliquées.

33.4 Depuis que nous avons fait rapport sur **le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement**, le processus budgétaire est plus transparent et plus prospectif. L'ajustement des prévisions budgétaires en fonction du facteur de « prudence » figure maintenant explicitement au lieu d'être inclus dans les recettes et les dépenses prévues. De plus, on a étendu la perspective financière de deux à cinq ans, mais cela ne suffit toujours pas à montrer l'incidence du revirement démographique qui se produira entre la première et la troisième décennie du siècle.

33.5 Les ministères et organismes responsables de la planification et de la construction de l'immeuble abritant l'**administration centrale du Service canadien du renseignement de sécurité** et du complexe de **laboratoires fédéraux de santé humaine et animale** ont donné suite à la plupart des recommandations et des observations de la vérification initiale. Toutefois, les laboratoires situés à Winnipeg demeurent fortement sous-utilisés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a commencé que récemment à examiner son rôle de surveillant et ses méthodes afin d'assurer un niveau de surveillance adéquat des grands projets de l'État. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'a pas réglé certaines questions relatives à la passation de marchés telles que la définition des erreurs et des omissions dans les documents contractuels et l'intégration d'incitatifs efficaces qui contribueront à réduire les coûts.

33.6 À la suite de notre vérification de la gestion du numéro d'assurance sociale (NAS), le gouvernement a pris des mesures pour améliorer l'intégrité des données du Registre d'assurance sociale. **Développement des**

ressources humaines Canada a augmenté le nombre d'enquêtes sur les fraudes et les abus touchant le NAS et il prend actuellement des mesures visant à régler d'autres problèmes cernés lors de notre vérification. Toutefois, une étude exhaustive sur l'incidence de l'utilisation du NAS s'avère toujours nécessaire pour bien comprendre les implications pratiques, économiques et politiques de celle-ci.

33.7 Le gouvernement a fait des progrès relativement à la mise en oeuvre de sa **Stratégie d'information financière**, mais il reste encore beaucoup à faire pour que les systèmes financiers et les politiques de mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice soient en place avant l'échéance d'avril 2001. L'intégration à long terme d'une information financière de meilleure qualité dans la prise de décisions de gestion quotidienne est un défi constant.

33.8 En plus des suivis mentionnés ci-dessus, le présent chapitre comprend des rapports des suivis sur l'**Agence des douanes et du revenu du Canada,** le **ministère des Finances, Développement des ressources humaines Canada** et **Anciens Combattants Canada**. D'autres suivis figurent dans divers chapitres des rapports de 2000.

Autres observations de vérification

Chapitre 34 – Points saillants

34.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

34.2 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous faisons rapport sur des questions précises dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications comptables et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

34.3 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Énergie atomique du Canada limitée comptabilise son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures;
- la gestion des abus et des fraudes soupçonnés dans le programme d'assurance-emploi;
- manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi;
- investissement fédéral dans les grands projets scientifiques : l'Observatoire de neutrinos de Sudbury.

34.4 Même si chaque observation de vérification signale des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Chapitre 35 – Résumé

35.1 Dans notre deuxième stratégie de développement durable, nous nous engageons à aider le gouvernement fédéral à améliorer de manière continue sa gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et à veiller à ce que la gestion de nos propres activités soit respectueuse de l'environnement.

35.2 Nous avons fait des progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise en oeuvre de notre première stratégie, mais nous devons encore apporter des améliorations dans plusieurs secteurs. Notre plus grand défi consiste à intégrer davantage à nos travaux de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous devons mieux documenter les changements apportés à notre plan d'action et nous devons aussi actualiser notre plan de formation relatif à l'environnement et au développement durable et terminer sa mise en oeuvre.

35.3 L'expérience que nous avons acquise avec la première stratégie nous a permis de simplifier notre méthode de gestion des questions liées au développement durable. Nous avons réduit le nombre de buts et d'objectifs ainsi que le nombre d'indicateurs de la performance qui servent à mesurer nos progrès. Nous avons aussi établi un lien entre nos actions et les résultats prévus. Grâce à la première stratégie, nous avons appris qu'il faut établir un équilibre entre nos aspirations sur le plan environnemental et d'autres facteurs, par exemple une meilleure qualité de vie au travail.

35.4 Au cours des trois dernières années, le Bureau — y compris le commissaire à l'environnement et au développement durable — a fait rapport au Parlement sur divers sujets, notamment la façon dont le gouvernement gère le smog, les substances toxiques, les changements climatiques, les déchets dangereux, la biodiversité et les pêches durables. Nous avons examiné la mise en oeuvre de la première série de stratégies de développement durable. Enfin, nous avons évalué la performance des ministères et des organismes et nous leur avons donné des conseils pour améliorer leur gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et pour réduire les répercussions environnementales de leurs propres activités.

35.5 Au cours des trois prochaines années, nous continuerons d'effectuer des vérifications sur les questions liées à l'environnement et de faire le suivi de nos vérifications précédentes. Nous prévoyons faire rapport en 2001 sur la manière dont le gouvernement fédéral gère ses responsabilités à l'égard de certaines questions de développement durable qui touchent le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

35.6 À la suite des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, lesquelles intégraient officiellement à notre mandat les questions liées au développement durable, 24 ministères et organismes fédéraux ont déposé leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes en décembre 1997. Quatre autres ministères et organismes, dont le Bureau du vérificateur général, ont volontairement soumis leur stratégie. La *Loi sur le vérificateur général* exige que les stratégies soient mises à jour tous les trois ans. La deuxième série de stratégies doit être déposée au plus tard en décembre 2000, si le Parlement siège.

35.7 Le cadre de notre stratégie de développement durable est centré sur trois grands secteurs : nos travaux de vérification, nos activités quotidiennes et nos ressources humaines. À notre avis, ce sont nos vérifications et études des organismes fédéraux qui ont les plus grandes répercussions.

35.8 Cette stratégie vise à promouvoir le développement durable parmi les parlementaires, les organismes fédéraux et la population canadienne en général. Plus précisément, elle montre aux parlementaires comment nous

intégrons, en tant que bureau de vérification législative, les considérations relatives à l'environnement et au développement durable à nos activités et comment nous mesurons le succès de nos efforts.

35.9 Au cours des trois dernières années, le Bureau a porté à l'attention du Parlement et des organisations fédérales de nombreuses questions liées à l'environnement et au développement durable au moyen de vérifications comptables, d'examens spéciaux et de vérifications de l'optimisation des ressources, y compris nos examens des stratégies de développement durable. Nous avons donné des conseils par l'intermédiaire d'études et d'autres publications, notamment dans un rapport de 1999 du commissaire à l'environnement et au développement durable intitulé *Avancer dans la voie du progrès*. Ce rapport précise les attentes du commissaire pour la deuxième série de stratégies de développement durable.

35.10 Dans ce chapitre, nous présentons notre deuxième stratégie, notamment :

- une description du Bureau — notre mandat, nos travaux et l'incidence que nous désirons avoir;
- un sommaire de notre performance et les leçons tirées de notre première stratégie;
- nos objectifs, nos indicateurs de la performance et les résultats prévus pour les trois prochaines années.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000
Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité

24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes

33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Report of the

Auditor General of Canada

to the House of Commons

Matters of Special Importance – 2000
Foreword and Main Points

December 2000

12

This December 2000 Report comprises 18 chapters, including "Matters of Special Importance", as well as a Foreword and the Main Points from the April, October and December 2000 Report chapters. In order to better meet clients' needs, the Report is available in a variety of formats. If you wish to obtain another format or other material, the Table of Contents and the order form are found at the end of this chapter.

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2000
Cat. No. FA1-2000/3-0
ISBN 0-662-65340-8

43

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Speaker of the House of Commons

I have the honour to transmit herewith my annual Report of 2000 to the House of Commons, to be laid before the House in accordance with the provisions of subsection 7(3) of the *Auditor General Act*.

L. Denis Desautels, FCA
Auditor General of Canada

OTTAWA, 20 December 2000

Foreword

Report of the Auditor General to the House of Commons for December 2000

Foreword

I am pleased to present the December volume of my 2000 Report. This Foreword is followed by "Matters of Special Importance – 2000" and the Main Points from all of this year's chapters. This volume of my Report contains the following 18 chapters:

18. Governance of Crown Corporations

19. Reporting Performance to Parliament: Progress Too Slow

20. Managing Departments for Results and Managing Horizontal Issues for Results

21. Post-Secondary Recruitment Program of the Federal Public Service

22. Development of the Universal Classification Standard: A Follow-up

23. Information Technology: Acquisition of Goods and Services

24. Federal Health and Safety Regulatory Programs

25. Canadian Food Inspection Agency – Food Inspection Programs

26. Health Canada – Regulatory Regime of Biologics

27. Canadian Nuclear Safety Commission – Power Reactor Regulation

28. Follow-up of Previous Recommendations on Health and Safety Regulatory Programs

29. Treasury Board Secretariat – The Government's Annual Contracting Activity Report – 1998

30. Fisheries and Oceans – The Effects of Salmon Farming in British Columbia on the Management of Wild Salmon Stocks

31. Fisheries and Oceans – Fleet Management

32. National Defence – Defence Support Productivity: A Progress Report

33. Follow-up of Recommendations in Previous Reports

34. Other Audit Observations

35. Sustainable Development Strategy for the Office of the Auditor General

My Office issued the first volume of the 2000 Report in April, containing 9 chapters, and the second volume in October 2000, containing 8 chapters.

In addition, this year my Office has provided:

- an auditor's report and observations on the Financial Statements of the Government of Canada;
- an auditor's report and observations on the Statement of Transactions of the Debt Servicing and Reduction Account; and
- some 90 auditor's reports and observations on federal Crown corporations, federal departmental corporations and other entities; territorial governments, corporations and other entities; and international organizations.

In 1999-2000, my Office completed special examinations of Standards Council of Canada, National Museum of Science and Technology, Canada Development Investment Corporation, Export Development Corporation, Marine Atlantic Inc., Old Port of Montreal Corporation Inc., Canada Deposit Insurance Corporation, Enterprise Cape Breton Corporation, National Gallery of Canada, Freshwater Fish Marketing Corporation, Queens Quay West Land Corporation and Royal Canadian Mint. Further, in the subsequent period from April to October 2000, my Office also completed special examinations of Laurentian Pilotage Authority, Canadian Diary Commission, Canadian Broadcasting Corporation and Canada Lands Company Limited.

Under section 11 of the *Auditor General Act*, I may undertake, from time to time, assignments at the request of the Governor in Council. In 2000, we received the following requests under this section:

- Inquire into the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board.
- Inquire into and report on the accounts and financial transactions of UNESCO, including any observations with respect to the efficiency of the financial procedures, the accounting system, the internal financial controls and, in general, the administration and management of the organization, for three consecutive fiscal years commencing in the year 2000-2001.
- Audit, each year, the annual financial statements of the Canadian Nuclear Safety Commission.
- Inquire and report on the reconciliation referred to in article 23 of the Sales Tax Collection Agreement between the Government of Canada and The Kamloops Indian Band.

Matters of Special Importance – 2000

+2

Table of Contents

	Page
Main Points	4
Improving Performance in Government Spending	7
The stewardship of public funds deserves increased attention	7
Four Basic Principles of Public Spending	9
All Government Spending Should Have Parliament's Sanction	10
Government Spending Should Be Managed With Probity and Efficiency	12
The Value of Government Spending Should Be Measured By What It Achieves	14
Government Spending Programs Should Remain Current	15
Recent government pronouncements on spending practices are commendable, but follow-through is key	16
A Strong Foundation of Values and Ethics Can Support Prudent Spending	17
Incentives Should Be Harnessed to Pull in the Right Direction	19
Conclusion	21
Exhibits	
1. Some Fundamental Rules for the Public Service	10
2. Components of an Ethical Framework	17
Supplement: Other Matters	
Reforms in human resource management have not met expectations	22
Financial management capabilities in departments fall short of what is needed	22
Performance reporting has improved but progress has been slow	23
Education system fails Indian children on reserves	23
Health and safety regulatory programs face difficult challenges	24
Governance of Crown corporations has improved but can be made better	24
Opportunities for cost savings	25

41

Matters of Special Importance — 2000

Main Points

Each year in this chapter I highlight issues I consider especially significant. In this, my tenth and last such chapter, I concentrate on the question of how we might improve the management of government spending. I discuss four basic principles that should be informing spending decisions and practices in a parliamentary system of government like our own:

- **All government spending should have Parliament's sanction.** Parliamentary control of finance has been described as the bedrock of responsible government. It is based on two central precepts of parliamentary democracy — namely, that the government should not raise money without Parliament's approval, and it should not spend money except for purposes authorized by Parliament. Compliance with parliamentary authority is a minimum requirement that must be met by any disbursement of public funds.

- **Government spending should be managed with probity and efficiency.** This principle recognizes the fact that public money is money held in trust for the benefit of all Canadians. As a consequence, the government has an obligation to ensure that the money is managed prudently in support of the general public interest. It also means that the government must seek to obtain maximum value for the dollars it spends.

- **The value of government spending should be measured by what it achieves.** Historically the tendency has been to justify government programs more by the resources they used than by the results they produced. But governments don't create programs in order to spend money; they establish programs to deliver services that improve the lives of Canadians. That is why they need to manage for results.

- **Government spending programs should remain current.** The resources available to government change over time. So do public needs and preferences. To ensure that public spending is allocated to the uses that are most valued, the government needs to evaluate its programs regularly and assess whether they are still relevant, effective and affordable.

While these principles may appear self-evident, they are nevertheless too frequently breached. I therefore also discuss how a strong framework of values and ethics and appropriately structured incentives can help to ensure that these principles of public spending are observed.

In a supplement to the chapter, I address other matters of ongoing interest:

- reforms in human resource management in the public service;
- financial management capabilities in government departments;
- progress in performance reporting by government departments;
- weaknesses in the education system for Indian children on reserves;
- challenges facing federal health and safety regulatory programs;
- shortcomings in the corporate governance of Crown corporations; and
- opportunities for cost savings identified by our audits.

Background

Despite the retrenchment and cutbacks of the past decade, spending by the federal government remains at historically high levels — roughly $175 billion a year. How well this money is spent is clearly of great interest to the taxpayers, who bear the cost, and to the public at large, on whose behalf the spending takes place.

In my 10 years as Auditor General, I have seen significant improvements in the management of government spending, often made under the pressure of fiscal constraints. But progress has been slow, and there have been relapses as well. Year-end surges in spending, expenditure commitments without adequate planning or control, insufficient effort to recover moneys owed the Crown — these and other indications of a failure to make the best use of resources are still encountered with disquieting frequency in the federal public sector.

Why do these problems seem so intractable? Why do they persist year after year, despite express commitments to set them right? What can be done to close the gap between promise and performance in the way government handles taxpayer money? These are the questions that motivate my discussion in this chapter.

Vision

We are committed to making a difference for the Canadian people by promoting, in all our work for Parliament, answerable, honest and productive government that reflects a commitment to sustainable development.

Mission

The Office of the Auditor General of Canada conducts independent audits and examinations that provide objective information, advice and assurance to Parliament. We promote accountability and best practices in government operations.

Elaboration of Mission

In achieving our mission,
we want to make a difference by promoting:

- *a fair and frank accounting of government's stewardship of financial and other resources;*
- *efficiency and productivity in the public service;*
- *cost effectiveness of government activities; and*
- *collection of revenues owed to the Crown.*

Other effects we want to produce
through our work are:

- *objective assurance on matters found to be satisfactory and unsatisfactory;*
- *compliance with authority; and*
- *deterrence of fraud and dishonesty.*

Improving Performance in Government Spending

Each year in this chapter I highlight issues I consider especially significant. This is my tenth and last such chapter: my 10-year mandate as Auditor General comes to a close at the end of March 2001. In February, I plan to present a "capstone" report to Parliament to coincide with the end of my mandate. That report will provide my perspective on some key management problems facing the federal government, the role of legislative audit and its evolution over the past 10 years, and the efforts my Office has made to identify problems and seek reform in central agencies and in program delivery.

Despite honest efforts and repeated commitments to improvement, expenditure management in the federal public sector is still not as good as it should be and can become.

In this chapter I want to concentrate on a theme that is central to our Office and dear to my heart: how to improve the way **spending** is managed in the public sector. Despite honest efforts and repeated commitments to improvement, expenditure management in the federal public sector is still not as good as it should be and can become. To this end, I set out some basic principles that should be informing spending decisions and practices in a parliamentary system of government like our own, and I draw out some of their implications. I also discuss how a strong framework of values and ethics and appropriately structured incentives can help to ensure that these principles of public spending are observed.

The stewardship of public funds deserves increased attention

Despite the retrenchment and cutbacks of the past decade, spending by the federal government remains at historically high levels — roughly $175 billion a year. How well this money is spent is clearly of great interest to the taxpayers, who bear the cost, and to the public at large, on whose behalf the spending takes place.

Earlier this year, the disclosure of serious shortcomings in the management of grants and contributions at Human Resources Development Canada (HRDC) created a major stir. Public reaction was strong because the amounts involved were large and also, I believe, because years of rising taxes and shrinking or stagnating household budgets have made the public even more sensitive than usual to lax spending practices in government. The issue

received wide publicity in the news media and was intensely debated in the House of Commons. But shortcomings of the sort revealed at HRDC — vague and inconsistently applied eligibility criteria, breaches of authority, absence of an appropriate control and accountability framework — are by no means exclusive to one program or one department. We observed shortcomings of a similar nature (though of a lesser magnitude) in our 1996 audit of the Canada Infrastructure Works program, our 1997 audit of The Atlantic Groundfish Strategy and our 1998 audit of grant and contribution programs in Industry Canada and the Department of Canadian Heritage. I can cite other examples over the years, but these will suffice to make my point that spending in government is not always conducted with the care and prudence that taxpayers have a right to expect.

Spending in government is not always conducted with the care and prudence that taxpayers have a right to expect.

Canadians are justifiably upset by such disclosures. They may agree with Justice Oliver Wendell Holmes that taxes are the price we pay for civilization, and not begrudge the high taxes they pay to finance necessary public services. But they get upset and angry when they see their tax dollars squandered or used with less care and prudence than they must use to make ends meet in their household budgets. Frankly, I share their frustration. It is discouraging to witness new incidents of waste and mismanagement crop up hydra-like after older ones have been discovered and dispatched.

In my 10 years as Auditor General, I have seen significant improvements in the management of government spending, often made under the pressure of fiscal constraints. But progress has been slow, and there have been relapses as well. Year-end surges in spending, expenditure commitments without adequate planning or control, insufficient effort to recover moneys owed to the Crown — these and other indications of a failure to make the best use of resources are still encountered with disquieting frequency in the federal public sector.

Why do these problems seem so intractable? Why do they persist year after year, despite express commitments to set them right? What can be done to close the gap between promise and performance in the way government handles taxpayer money?

If these questions were easy to answer, we would not need to revisit them so often. But after 10 years of looking close up at government spending, I believe we can do better and should resolve to do so. The core of this chapter discusses how this might be done. The section that follows sets out a number of principles that ought to guide spending decisions in government.

Subsequent sections of the chapter discuss means of reinforcing the principles through appropriate structures of incentives and ethics. As in previous years, issues that are not directly related to the theme of the chapter (in this case, ensuring prudent spending in the public sector) but that I consider important are reported in a supplement to the chapter.

Four Basic Principles of Public Spending

Public administration at the federal level in Canada has undergone huge changes over the past decade. As in many other countries in the developed world, there has been a marked shift away from the traditional bureaucratic emphasis on detailed control from the centre and preoccupation with process toward more autonomy for departments and a focus on results. The shift to results-oriented management has been driven by a desire to harness the enterprise and judgment of public sector employees and empower them to improve performance. At the same time, however, the weakening of traditional controls can increase the risk of error, misjudgment or abuse.

The downside risks of empowerment can be minimized if some key principles are applied to help guide action and set limits on the exercise of discretion.

Reverting to the old rule-bound systems is not an answer to this dilemma. In today's information age, top-down, command-and-control approaches do not work — if they ever did. The downside risks of empowerment can be minimized if some key principles are applied to help guide action and set limits on the exercise of discretion in the new, decentralized environment of the public sector.

My 1992 Report stressed the need for appropriate safeguards to accompany the devolution of authority in the public sector. Drawing on parallels with private sector firms, the Report suggested that a set of fundamental rules be instituted to frame the boundaries of decision making by public servants. A clear set of ground rules within which discretion can be exercised, the Report contended, can help to minimize unwanted risks while encouraging innovation by providing more certainty about what employees may do.

The rules my 1992 Report suggested are shown in Exhibit 1. The list is not exhaustive; other examples can be added. To work, the rules would have to be well understood. They should therefore be codified and communicated throughout the public service. I still believe that this would help to minimize unwanted risks in government activities.

These rules, and others like them, can be captured in a small number of principles rooted in our parliamentary system of government and in the

government's fiduciary obligation to Canadians for the management of public funds. I discuss four such principles here:

- All government spending should have Parliament's sanction.
- Government spending should be managed with probity and efficiency.
- The value of government spending should be measured by what it achieves.
- Government spending programs should remain current.

While these principles may seem self-evident, they are apparently not clear enough to have prevented breaches of each one of them, as I note below. I believe that further emphasis on guiding principles and fundamental rules would reduce the incidence of such breaches in the future.

I also discuss procedures and practices that flow from these principles. The procedures and practices may vary over time; the principles themselves remain constant. They can give direction to specific processes and inform appropriate conduct.

Exhibit 1 — Some Fundamental Rules for the Public Service

- Do nothing illegal. Uphold the spirit and letter of laws and regulations.
- Act within your delegated authority.
- Act in a politically neutral manner.
- Act impartially, honestly and fairly.
- Don't waste public money.
- Safeguard assets.
- Respect the core values of your organization.
- Make service standards visible.
- Realize the productive potential of all resources entrusted, especially people.
- Don't make decisions that commit significant public resources without proper authority.
- Document risk acceptance.
- Account for the discharge of responsibilities and achievement of agreed performance.
- Get authority for waiving a fundamental rule.

Source: Report of the Auditor General of Canada, Chapter 4, 1992.

All Government Spending Should Have Parliament's Sanction

Parliamentary control of finance has been described as the bedrock of responsible government. It is based on two central precepts of parliamentary democracy — namely, that the government should not raise money without Parliament's approval, and it should not spend money except for purposes authorized by Parliament. These precepts, the achievement of centuries of struggle between the Crown and the Commons in England, were already well established at the time of our Confederation in 1867. When the original provinces got together to establish a form of government "similar in Principle to that of the United Kingdom," they incorporated these precepts in the *Constitution Act, 1867*. The principle that Parliament is the custodian of the public purse has thus been part of Canada's constitutional landscape since the country's inception.

government's fiduciary obligation to Canadians for the management of public funds. I discuss four such principles here:

Exhibit 1 — Some Fundamental Rules for the Public Service

- Do nothing illegal. Uphold the spirit and letter of laws and regulations.
- Act within your delegated authority.
- Act in a politically neutral manner.
- Act impartially, honestly and fairly.
- Don't waste public money.
- Safeguard assets.
- Respect the core values of your organization.
- Make service standards visible.
- Realize the productive potential of all resources entrusted, especially people.
- Don't make decisions that commit significant public resources without proper authority.
- Document risk acceptance.
- Account for the discharge of responsibilities and achievement of agreed performance.
- Get authority for waiving a fundamental rule.

Source: Report of the Auditor General of Canada, Chapter 4, 1992.

- All government spending should have Parliament's sanction.
- Government spending should be managed with probity and efficiency.
- The value of government spending should be measured by what it achieves.
- Government spending programs should remain current.

While these principles may seem self-evident, they are apparently not clear enough to have prevented breaches of each one of them, as I note below. I believe that further emphasis on guiding principles and fundamental rules would reduce the incidence of such breaches in the future.

I also discuss procedures and practices that flow from these principles. The procedures and practices may vary over time; the principles themselves remain constant. They can give direction to specific processes and inform appropriate conduct.

All Government Spending Should Have Parliament's Sanction

Parliamentary control of finance has been described as the bedrock of responsible government. It is based on two central precepts of parliamentary democracy — namely, that the government should not raise money without Parliament's approval, and it should not spend money except for purposes authorized by Parliament. These precepts, the achievement of centuries of struggle between the Crown and the Commons in England, were already well established at the time of our Confederation in 1867. When the original provinces got together to establish a form of government "similar in Principle to that of the United Kingdom," they incorporated these precepts in the *Constitution Act, 1867*. The principle that Parliament is the custodian of the public purse has thus been part of Canada's constitutional landscape since the country's inception.

+3

Over time, a number of specific practices were developed to put this principle into effect. Since 1951, those practices have been brought together under a single act of Parliament, the *Financial Administration Act* (*FAA*). The Act makes the Treasury Board responsible for overall control of public spending and each minister responsible for the legality and probity of spending in his or her department. It also sets precise conditions that govern payments out of the Consolidated Revenue Fund — the account into which, by law, all government revenues are credited. Specifically, the payments must:

The principle that Parliament is the custodian of the public purse has been part of Canada's constitutional landscape since the country's inception.

- be authorized by a warrant signed by the Governor General (*FAA*, section 28);
- conform to a plan approved by the Treasury Board (section 31);
- not exceed funds appropriated for the purpose by Parliament (section 32); and
- be requisitioned by a minister or authorized officer in a form prescribed by the Treasury Board (section 33).

Where payments are for services or goods received, the responsible departmental officer must certify before payment is made that the performance conditions were met. For grants and contributions, the officer must certify that the recipient is entitled to the payment (section 34).

These provisions of the *FAA* establish minimum requirements for the disbursement of public funds — there are no short-cuts around them. Yet breaches of these provisions, while infrequent, still occur. In our audit of HRDC earlier this year, we found instances of payments made without required approvals or before project commitments had been met. The audit found that payments had been approved by staff who lacked the delegated authority to do so and who often did not review whether claims for payment were supported by the requisite information. The point of the *FAA* provisions is to ensure that government spending is in compliance with parliamentary authority and consistent with enunciated government policies Failure to adhere to them normally signals further weaknesses in the way a program is managed and run.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 11 Human Resources Development Canada —Grants and Contributions; 2000 Chapter 17 Other Audit Observations —Parc Downsview Park Incorporated and Public Works and Government Services Canada; 1998 Chapter 27 Grants and Contributions: Selected

Programs in Industry Canada and Department of Canadian Heritage; 1997 Chapter 13 Health Canada —First Nations Health; 1996 Chapter 26 Canada Infrastructure Works Program —Lessons Learned; 1994 Chapter 12 Aspects of Federal Real Property Management; 1993 Chapter 25 Parliamentary Control over the Raising of Revenues by Fees.

Government Spending Should Be Managed With Probity and Efficiency

Public money is money held in trust for the benefit of all Canadians.

This principle recognizes the fact that public money is money held in trust for the benefit of all Canadians. As a consequence, the government has an obligation to ensure that the money is managed prudently in support of the general public interest. It also means that the government must seek to obtain maximum value for the dollars it spends. Common sense and good management practices suggest a number of conditions that need to be in place if these fiduciary obligations of the government are to be met. They include appropriate program design, adequate capacity to run each program, and effective systems of internal control.

Appropriate design. Legislation normally provides only general direction and outlines of spending plans. Departmental managers are then responsible for designing specific programs to achieve the legislation's intent. They need to define clearly the desired outcomes and set priorities; choose appropriate mechanisms and instruments to deliver the program; and identify potential risks and means to manage them.

Haste makes waste. The Northern Cod Adjustment and Recovery Program offers a good example. Established in 1992 to provide relief to fishers and plant workers affected by the moratorium on cod fishing, the program was rushed into operation before proper eligibility criteria and appropriate financial controls had been established. As a result, payments were made to many people who were not affected by the moratorium; and contrary to the program's intent, people who had left the fishery were drawn back to it. Spending the time and the resources it takes to establish a workable, effective plan for running a program is an investment worth making.

Adequate capacity to run the program. Does the program have enough resources to achieve the desired results efficiently? Are they allocated optimally across the tasks involved in running the program? Having adequate capacity in place is a manifestly basic ingredient of program success, but one not always present in government departments. As we reported in October, inadequate capacities for financial management and control at HRDC in the

wake of the cutbacks and reorganizations of the mid-1990s were factors that contributed to the mismanagement of several programs in that department. Similarly, our 1996 audit of the Canada Pension Plan (CPP) disability program concluded that the sharp increases in CPP disability payments during the previous decade had occurred in the absence of sufficient capacity to analyze trends in benefit payments, manage eligibility assessments, and review files systematically to identify ineligible beneficiaries. Establishing huge spending programs and then in effect putting them on auto-pilot is clearly not consistent with the principle of seeking to maximize value for the taxpayer's dollar. A program worth doing is worth doing well. Inadequate resources or resources poorly deployed can undermine the effectiveness of the program and lead to waste, loss of trust and erosion of support for the program.

Establishing huge spending programs and then, in effect, putting them on auto-pilot is clearly not consistent with the principle of seeking to maximize value for the taxpayer's dollar.

Effective internal control systems. Internal control refers to the methods and procedures used by management to ensure that decisions are carried out properly, risks are managed, transactions recorded, performance monitored and results reported: in short, everything it takes to ensure that the program is running as it should.

An integral part of an effective internal control system is a strong audit function, one that tests the credibility of performance measurements and provides assurance that the management framework for achieving program objectives is operating as intended. In government-wide audits completed in 1993 and 1996, we found weaknesses in the internal audit functions of many departments. Since then, disproportionate cutbacks in the government's internal audit, evaluation and review functions have eroded them further. In HRDC, for example, the internal audit staff was reduced from 54 in 1994-95 to 33 in 1999-2000. As Treasury Board standards recognize, internal audit is a fundamental tool of effective management. Treating it as a frill or an afterthought can put an organization at risk.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 3 Citizenship and Immigration Canada —The Economic Component of the Canadian Immigration Program; 2000 Chapter 13 Assessment of Financial Management Capabilities in Departments; 2000 Chapter 14 Canadian International Development Agency —Managing Contracts and Contribution Agreements; 2000 Chapter 18 Governance of Crown Corporations; 1996 Chapter 4 Internal Audit in Departments and Agencies; 1996 Chapter 17 Human Resources Development Canada —Canada Pension Plan: Disability; 1993 Chapter 7 Internal Audit; 1993 Chapter 15 Department of Fisheries and Oceans — Northern Cod Adjustment and Recovery Program.

The Value of Government Spending Should Be Measured By What It Achieves

Defining clearly the results of a program is a difficult task — especially in the public sector, where the policy aims are often intrinsically broad — but a task that is necessary. Historically the tendency has been to justify government programs more by the resources they used than by the results they produced. But governments don't create programs in order to spend money; they establish programs to deliver services that improve the lives of Canadians. What is a program expected to achieve? How will we know if it does? These questions need to be answered as clearly as the circumstances of each program will permit. That is why government needs to manage for results.

Historically the tendency has been to justify government programs more by the resources they used than by the results they produced.

As noted in Chapter 20 of this Report, managing for results in an organization requires the following elements:

- Fostering an organizational climate that encourages managing for results, including leadership from senior management and appropriate incentives.
- Agreeing on a strategic framework for results, making clear what the organization intends to accomplish and how.
- Agreeing on the expected results and strategies of programs, establishing clear objectives and performance indicators up front.
- Measuring performance results and using that information to improve the design and operation of the program.
- Reporting performance effectively, that is, in a way that allows Parliament and stakeholders to see how well the program is doing.

Establishing clear objectives and performance indicators up front and regular monitoring and reporting of results are useful on several counts. They encourage program improvements by helping management know how well a program works. They enhance Parliament's ability to hold the government to account for the use of public funds. And they nourish public trust in government, by enabling the public to know what they get for their tax dollars and whether it represents the best value for the money.

The government does recognize the importance of managing for results. In a November 1995 paper entitled *Strengthening Government Review,* it announced an explicit commitment to establish "a results-based management

Establishing clear objectives and performance indicators up front and regular monitoring and reporting of results are useful on several counts.

culture," embracing the expectation that "programs and services will identify intended results, measure progress and then report on achievements." As we report in Chapter 20, the government has introduced several important initiatives in support of that commitment, and a focus on results is now common in government departments. However, it is proving very difficult to complete certain critical steps, such as measuring results and using that information to improve performance.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 20 Managing Departments for Results and Managing Horizontal Issues for Results; 2000 Chapter 29 Treasury Board Secretariat — the Government's Annual Contracting Activity Report — 1998; 1999 Chapter 19 Industry Portfolio — Investing in Innovation; 1997 Chapter 5 Reporting Performance in the Expenditure Management System; 1997 Chapter 11 Moving Toward Managing for Results; 1997 Chapter 22 Crown Corporations: Making Performance Measurement Work.

Government Spending Programs Should Remain Current

The resources available to government change over time. So do public needs and preferences. To ensure that public spending is allocated to the uses that are most valued, government needs to evaluate its programs regularly and assess whether they are still relevant, effective and efficient. Questions that evaluations should address include the following:

- Does the program still serve a clearly defined public purpose that matters to Canadians?
- Would we establish the program today if it did not already exist?
- Is it desirable to maintain it at the current level?
- Can it be delivered more effectively or efficiently? Have there been changes (in the service environment infrastructure, technology, etc.) since the program's inception that would now permit an alternative means of achieving its objectives with greater economy, efficiency, or effectiveness?

These questions are similar to those asked during the government's Program Review that preceded the deficit-cutting measures announced in the February 1995 Budget. The government claims that Program Review was instrumental in establishing the priorities that should be supported and in identifying where spending could be cut with the least pain to the system and fewest adverse consequences for Canadians. These are, of course, precisely the

purposes that program evaluation can serve. But evaluations should not be sporadic, or byproducts of financial crisis. Systematic, ongoing evaluation of programs is an essential part of good public management.

High deficits and the need to rein them in provided strong incentive during the 1990s to review government programs closely for savings opportunities and to evaluate new spending proposals carefully. Indeed, under the government's Expenditure Management System published in early 1995, all new spending had to be financed through reallocations from existing programs. In the current post-deficit environment, the demand for fiscal discipline may appear less pressing. The need for ongoing review of government programs remains, however, for we still need to ensure that they continue to serve a useful public purpose and that they remain efficient, effective and affordable.

Systematic, ongoing evaluation of programs is an essential part of good public management.

For related Auditor General work, see: 1996 Chapter 3 Evaluation in the Federal Government; 1993 Chapter 8 Program Evaluation in the Federal Government —The Case for Program Evaluation; 1993 Chapter 9 Program Evaluation in Departments —The Operation of Program Evaluation Units; 1993 Chapter 10 The Program Evaluation System —Making It Work.

Recent government pronouncements on spending practices are commendable, but follow-through is key

I was encouraged to see the government's clear commitment to "responsible spending" in the Treasury Board publication, *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada*, released earlier this year. Specific parts of that commitment coincide with several of the prerequisites for sound management of public spending I have been discussing here, including a focus on results, a proper environment of control, and continuous examination of expenditures to ensure that value is obtained for the taxpayer's dollar.

I was also pleased at the revised policy for transfer payments announced last May by the Treasury Board President. Key components of that new policy — clear eligibility criteria, due diligence in approving entitlement and making payments, a results-based accountability framework, enhanced reporting to Parliament, ongoing monitoring and evaluation — are consistent with recommendations we have made in past reports on audits of grant and contribution programs. Appropriately implemented, the revised policy should result in much better management of government transfer payments.

Effective implementation is key of course. In the rest of this chapter, I discuss how a sound framework of values and ethics and the right incentives can help convert principle into practice.

A Strong Foundation of Values and Ethics Can Support Prudent Spending

Government is increasingly relying on values and ethics, rather than on prescriptive controls, to maintain probity and prudence in the public sector. A strong foundation of values and ethics helps to ensure that sound judgments are made in deciding how to spend money and implement programs. There is such a foundation in the federal public service at present, but it should not be taken for granted.

Exhibit 2 — Components of an Ethical Framework

- Statement of principles.
- Leadership by ministers and senior officials.
- Empowerment of public servants to carry out their duties in the public interest.
- Increased transparency in decision making.
- Provision of ethics-related training.
- Effective and trustworthy recourses for voicing ethical concerns.

Source: Reports of the Auditor General of Canada, 1995 and 2000.

As we note in Chapter 12 of this year's Report, major changes in government, such as the relaxation of central controls and the diffusion of decision-making authority, could undermine the existing strong foundation of values and ethics. We have proposed a framework to help maintain that foundation. This framework focusses on leadership, transparency in decision-making and the provision of guidance and training (see Exhibit 2).

The government has taken a number of important steps in recent years to maintain a strong foundation of values and ethics in the federal public sector. The 1996 report of the Task Force on Public Service Values and Ethics (the Tait report) helped forge a consensus on the current state of values and ethics in the federal public service and on areas for action. As well, the government is trying to reinvigorate a discussion of values and ethics in the public service. A number of departments are in the process of implementing sophisticated programs of values and ethics. For the most part, however, work to implement needed reforms in this area is only at a preliminary stage.

In its efforts to sustain sound values and ethics in the public sector, the government faces several major challenges. A set of principles to guide the public sector has to be developed. This cannot be imposed. It needs to be developed with the full participation of members of the public service and those who do business with the government. If the principles are to have

8 + 3

Effective implementation is key of course. In the rest of this chapter, I discuss how a sound framework of values and ethics and the right incentives can help convert principle into practice.

A Strong Foundation of Values and Ethics Can Support Prudent Spending

Government is increasingly relying on values and ethics, rather than on prescriptive controls, to maintain probity and prudence in the public sector. A strong foundation of values and ethics helps to ensure that sound judgments are made in deciding how to spend money and implement programs. There is such a foundation in the federal public service at present, but it should not be taken for granted.

Exhibit 2 — Components of an Ethical Framework

- Statement of principles.
- Leadership by ministers and senior officials.
- Empowerment of public servants to carry out their duties in the public interest.
- Increased transparency in decision making.
- Provision of ethics-related training.
- Effective and trustworthy recourses for voicing ethical concerns.

Source: Reports of the Auditor General of Canada, 1995 and 2000.

As we note in Chapter 12 of this year's Report, major changes in government, such as the relaxation of central controls and the diffusion of decision-making authority, could undermine the existing strong foundation of values and ethics. We have proposed a framework to help maintain that foundation. This framework focusses on leadership, transparency in decision-making and the provision of guidance and training (see Exhibit 2).

The government has taken a number of important steps in recent years to maintain a strong foundation of values and ethics in the federal public sector. The 1996 report of the Task Force on Public Service Values and Ethics (the Tait report) helped forge a consensus on the current state of values and ethics in the federal public service and on areas for action. As well, the government is trying to reinvigorate a discussion of values and ethics in the public service. A number of departments are in the process of implementing sophisticated programs of values and ethics. For the most part, however, work to implement needed reforms in this area is only at a preliminary stage.

In its efforts to sustain sound values and ethics in the public sector, the government faces several major challenges. A set of principles to guide the public sector has to be developed. This cannot be imposed. It needs to be developed with the full participation of members of the public service and those who do business with the government. If the principles are to have

0 + 3

credibility, leadership by example throughout the public sector will be critical.

In its efforts to sustain sound values and ethics in the public sector, the government faces several major challenges.

The government is telling public servants that ethics involve "a commitment to do the right thing." It is also advising them that in deciding how to act, they should consider their obligation and authority to act, choose the best option, and accept responsibility for the actions taken. To help public servants act on this advice, the government needs to clarify the responsibilities of ministers and officials so there is a better understanding of who is accountable for what.

There is also a need to provide public servants with effective means to intervene in good faith and voice ethical concerns. Public servants should not be put in the position of believing that their only recourse is to express their concerns publicly. It should be possible to address matters of ethical concern effectively within an organization. To make it possible, the recourse mechanisms must be clear and trustworthy.

Finally, organizations and individuals doing business with the government or receiving government funds must play a supportive role. They need to understand that they are expected to respect the values and ethics that underpin sound public administration. The government will need to provide appropriate guidance on this.

A strong foundation of sound values and ethics is an essential part of good governance. It deserves more vigorous and systematic support than it has received to date. The government need to show greater determination on this front, develop a plan to address the issues involved, and act decisively to implement it.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 12 Values and Ethics in the Federal Public Sector; 1999 Chapter 26 National Defence —The Proper Conduct of Public Business; 1998 Chapter 15 Promoting Integrity in Revenue Canada; 1995 Chapter 1 Ethics and Fraud Awareness in Government.

Incentives Should Be Harnessed to Pull in the Right Direction

A strong commitment to the values of professionalism, integrity and service reduces the risk that office holders will behave improperly or abuse the power of their office. But virtue alone is not enough to produce good results. As the famous British economist Alfred Marshall once observed, "Progress chiefly depends on the extent to which the *strongest* and not merely the *highest* forces of human nature can be utilized for the increase in social good." An altruist will give more to charity than a miser, but each is likely to give less when the cost of giving rises (through a reduction in the tax subsidy afforded charitable donations, for instance). Incentives matter. How to make them work in the administration of the public sector is a question of the first importance. Regrettably, it has not always received the attention it deserves.

Both carrot and stick can be used for the purpose. Deliberate abuse of power must invite appropriately corrective consequences. Good performance — performance above and beyond the call of duty — should be rewarded accordingly. Opportunities to tie rewards to performance may not be as prevalent in the public sector as in the private sector, but they do exist. Bonuses, promotions and reassignments are some available means. Programs of public recognition for a job well done or recognition from colleagues can also motivate a greater effort to improve performance and are often easier to implement than monetary incentives.

The question of the right incentives extends beyond individual rewards and sanctions to broader rules in government.

The question of the right incentives extends beyond individual rewards and sanctions to broader rules in government. To illustrate, until 1993 all savings achieved by departments — any unspent balances by year-end — would be returned to the government's general coffers. Where was the incentive to save in such a system? In 1993, the supply process was amended to allow departments to carry forward a portion of their unspent funds to the following fiscal year. As a result of that change, year-end spending sprees by departments are now less common than they used to be.

Unfortunately, they have recently been replaced by a similar practice at a more aggregate level. With the elimination of the deficit three years ago, the government has adopted the practice of announcing significant new spending toward year-end so the estimated surplus is reduced to a level no higher than the $3 billion "contingency reserve" included in the Budget forecast. Largely

as a result of this practice, cumulative spending in excess of Budget projections has amounted to $10.5 billion over the past three years.

Poorly structured incentives also appear to have played a role in the mismanagement of job creation programs at HRDC. According to testimony before the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, HRDC front-line employees were under pressure to approve projects quickly and spend the available funds. Employees who exercised prudence might have been assessed poorly for failing to disburse enough funds.

There is a tendency in government at times to move cautiously in ferreting out error and to respond slowly when it is found.

Mistakes can occur in any organization. When they occur in the private sector, there are strong incentives to correct them quickly and move on: financial markets and the bottom line are powerful enforcers.

In the public sector, rectifying mistakes often appears less pressing. To set a failure right, it is necessary to own up to the failure first. But where are the benefits to ministers and senior management of acknowledging error? The fallout can often be severe. Cover the mistake up, on the other hand, and life chugs along normally: none is the worse off but taxpayers. There is therefore a tendency in government at times to move cautiously in ferreting out error and to respond slowly when it is found.

A number of lessons emerge from this experience:

- It takes courage for public officials to bring administrative abuses and mistakes to light. When they do, they deserve protection against possible retribution from their bureaucratic or political masters for the discomfort they may have caused. As the Task Force on Public Service Values and Ethics concluded, appropriate mechanisms are needed to permit public servants to express dissent and raise ethical concerns without suffering for their efforts.

Enhanced transparency and accountability lead to stronger institutions and more effective government.

- Accountability requires that people accept responsibility for their mistakes — that goes without saying. Excessive emphasis on laying blame, however, can be counterproductive. If we wish to empower employees and encourage them to innovate, then we must be prepared to accept the risk that, at times, mistakes and wrong decisions will be made. When that happens, we should focus on learning from the experience rather than assigning blame.

- Parliament and the public should encourage more openness in government. Sunlight, it has been said, is the best antiseptic. Clear, timely information on money spent, where it went and what it achieved makes it easier for those outside the organization to monitor the disbursement of funds for consistency with policy intentions, probity and prudence. The knowledge that their operations are visible encourages public servants and their political masters to exhibit behaviour that can withstand scrutiny. **Overall, enhanced transparency and accountability lead to stronger institutions and more effective government.**

For related Auditor General work, see: 1999 Chapter 11 Agriculture Portfolio — User Charges; 1994 Chapter 32 Department of Finance and Revenue Canada — Income Tax Incentives for Research and Development; 1992 Chapter 5 The Learning Organization.

Conclusion

The past decade has seen a strong movement toward a less bureaucratic, more flexible approach to management in the federal public sector. The relaxation of central controls, increased managerial discretion, a focus on results over process — these are all elements in this trend. This is a trend that I very much favour and have strongly supported, but it has a downside. As recent disclosures of some lax spending practices in government suggest, when controls are reduced and more discretion is allowed, there is some risk that discretion will be misused and things may go wrong.

To minimize that risk, devolution of authority must be matched with some basic principles to guide spending decisions and to place appropriate bounds on the use of discretion. In broad terms, these principles require acting within authority and acting with prudence while maintaining a focus on results that matter to Canadians. Reinforced with appropriate incentives, values and ethics, they can help produce government that is both frugal and effective.

The Canadian economy has been on a strong upward trajectory over the past few years, and government coffers are flush with cash. Good times are not normally conducive to intensive efforts to achieve economy and efficiency. All the more reason, therefore, for parliamentarians and the public to remain vigilant, and to insist that government spending take place within a framework that respects the supremacy of Parliament and fosters value for the taxpayer's dollar.

Supplement: Other Matters

Reforms in human resource management have not met expectations

Public management in Canada has changed significantly in the last decade, becoming less reliant on detailed central controls and more focussed on results. As part of this change, departments and their employees have received broader authority and discretion to find innovative ways of meeting objectives. These changes have highlighted the importance of improving the way government employees are managed in order to attain desirable results. As I have stressed on previous occasions, success on this front is key to successful public sector reform generally, for it is people who must implement the reforms, deliver the services and provide feedback for improved performance.

Despite major initiatives during the 1990s, human resource management reforms have not met expectations. Further, the challenges have taken on increased urgency. One reason is that measures to cope with difficult fiscal circumstances exacerbated poor labour-management relations and led many public servants to question the wisdom of a career in the public service. A second is that the public service faces new or heightened concerns. These include an impending "retirement bulge", which raises the spectre of a future leadership crisis, and increasing competition from other employers for "knowledge workers."

There is a need for a real breakthrough in human resource management if the public service is to meet the challenges before it. Key to achieving this breakthrough is the resolution of three long-standing issues. The administrative framework governing the public service is cumbersome, costly and ill-suited to the demands of modern management. Responsibility is fragmented to an extent that clear leadership is lacking and accountability for reforms is unclear. And the increasing autonomy of departments demands major changes in the roles played by departmental managers. Deputy ministers, traditionally seen as primarily responsible for administering a centrally prescribed framework, must instead assume pivotal responsibility for the way their people are managed and for maintaining a healthy work environment in their departments.

For related Auditor General work see: 2000 Chapter 9 Streamlining the Human Resource Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities; 2000 Chapter 21 Post-Secondary Recruitment Program of the Federal Public Service; 2000 Chapter 22 Development of the Universal Classification Standard: A Follow-up.

Financial management capabilities in departments fall short of what is needed

Encouraging better financial management in government has been a long-standing strategic priority of my Office. As part of this effort, in April 1999 we published the Financial Management Capability Model, a framework describing the essential elements of financial management in government departments and agencies. The Model sets out the Office's expectations for financial management and is the basis on which future audits in this area will be conducted.

In Chapter 13 of this year's Report, we presented the results of an audit of the financial management capabilities in five government departments. The audit found that none of these departments meets the requirements of important current government initiatives, such as the Modernization of Comptrollership and the Financial Information Strategy. These initiatives aim to modernize the way government manages resources, by strengthening internal controls and providing better information to support planning, decision making and reporting.

One of the most common weaknesses we found was the limited ability to integrate financial and non-financial information. Without integrated information, departments cannot determine accurately how much it costs to produce a particular result or to deliver a service at a given level. They need such information to make sound decisions, manage risks well and account properly for the use of resources.

It will be difficult to modernize government operations without strong financial management capabilities. The development of these capabilities throughout government will require the sustained support and concerted effort of the Treasury Board Secretariat, the Privy Council Office and deputy ministers. With important government initiatives hinging on capabilities that do not currently exist, there is no time to spare.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 13 Assessment of Financial Management Capabilities in Departments; April 1999 Financial Management Capability Model; 1999 Chapter 21 Financial Information Strategy: Departmental Readiness; 1998 Chapter 18 The Financial Information Strategy: A Key Ingredient in Getting Government Right.

+5

Performance reporting has improved but progress has been slow

In Chapter 19 of this Report, we examine the reporting of departmental performance to Parliament. Some improvement has been made since our 1997 audit of this matter, but I am disappointed at the slow pace of progress. While today's performance reports are better than the information that was available to parliamentarians in the previous Part III Estimates, they are still too much a report of activities rather than an accounting of the results achieved compared with what was planned. Too often the planned results are vague about what the departments actually expect to achieve, and the reporting of performance does not link achievements to the longer-term benefits for Canadians.

Members of Parliament and the public need good performance information to be able to hold the government to account. Parliamentarians need this information in their committee reviews of departmental programs and in their scrutiny of the budgetary process. Parliament may want to consider legislation to ensure that it is provided. But other changes are also needed in the reporting regime. Agreement on principles of reporting, more incentives for good reporting, and stronger oversight and challenge by the Treasury Board Secretariat are all required. Departments also need performance information to improve programs and services.

I am pleased to note that a general focus on results seems to have taken hold in the culture of departmental management and performance reporting. But effective implementation requires that the next steps — measuring results, using that information to improve programs and credible reporting on results to Parliament — be taken with some urgency.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 19 Reporting Performance to Parliament: Progress Too Slow; 2000 Chapter 20 Managing Departments for Results and Managing Horizontal Issues for Results; 1997 Chapter 5 Reporting Performance in the Expenditure Management System.

Education system fails to meet the needs of Indian children on reserves

In April of this year, we reported on our audit of elementary and secondary education for Indian children who live on reserves. Indian and Northern Affairs Canada (INAC) allocates about $1 billion each year for this purpose, in addition to funding school construction and maintenance.

The audit found serious gaps in the academic achievement of First Nations students compared with other Canadians. The dropout rate of these students before grade nine is six times higher than that of the general Canadian population. The proportion of the on-reserve population with a high school education is significantly lower than in the general population. Moreover, it is questionable whether the education received by Indian students meets their cultural needs.

This poor record reflects deficiencies in the education programs funded by INAC that have existed for a very long time. For one, the Department has not articulated its role in education. Clarification of the role is essential both for accountability purposes and for the Department to know whether its existing capacity and resources are sufficient to fulfil that role.

The Department also needs to address several operational issues, including how education funds are administered. As a result of program devolution and delegation of authorities, the Department has come to rely on First Nations and the provinces for the delivery of education services. The Department needs to take the measures necessary to ensure that these services — for which it provides funding — are effective and efficient.

Action to meet the education needs of Indian children is urgently needed. In the absence of satisfactory progress, there will be high financial cost in social programs, an increased waste of human capital, and degradation of the relationship between the government and First Nations peoples.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 4 Indian and Northern Affairs Canada — Elementary and Secondary Education.

Health and safety regulatory programs face difficult challenges

Health and safety regulatory programs deal with issues ranging from food inspection and nuclear power regulation to environmental pollution and air safety. Their basic purpose is to protect Canadians from risks to health and safety. This task is becoming increasingly complex, requiring a correspondingly sophisticated approach to accomplish it.

Federal health and safety regulatory programs have experienced profound changes over the past decade. They were restructured to streamline delivery, and they shifted orientation away from direct regulation (designed and imposed by government) toward greater reliance on standards developed by third parties, such as voluntary industry codes. They were also subjected to funding reductions, which have been partly reinstated recently.

Some of these changes have had an adverse impact on public confidence in the effectiveness and credibility of health and safety regulatory programs. Restoring public confidence is one of several serious challenges facing these programs today. Other challenges include a significant exposure to legal claims for regulatory negligence, arising from court decisions over the past decade; the need to co-ordinate operations across departments and jurisdictions, since many health and safety issues cut across departmental mandates and political borders; and the need for large-scale recruitment of expert staff, in light of the high proportion of employees who will be eligible for retirement in the near future.

In Chapter 24 of this Report, we make a number of recommendations that can help government respond to these challenges.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 24 Federal Health and Safety Regulatory Programs; 2000 Chapter 25 Canadian Food Inspection Agency — Food Inspection Programs; 2000 Chapter 26 Health Canada — Regulatory Regime of Biologics; 2000 Chapter 27 Canadian Nuclear Safety Commission — Power Reactor Regulation; 2000 Chapter 28 Follow-up of Previous Recommendations on Health and Safety Regulatory Programs.

Governance of Crown corporations has improved but can be made better

Corporate governance refers to the process and structures for overseeing the direction and management of a corporation so that it effectively carries out its mandate and objectives. It is critical that a Crown corporation be well governed if taxpayers' money is to be well spent. Based on our general experience in auditing Crown corporations and a more specific review of 15 corporations, we see shortcomings in three areas important to the way Crown corporations are governed.

First, boards of directors need strengthening. Currently, they lack key skills and capacities to oversee effectively the management of Crown corporations. Corporations need to define better their requirements in this area, and government needs to act on them. Boards of directors also need to be more engaged in selecting the corporation's chief executive officer (CEO). Without meaningful involvement by the board in the process, accountability of the CEO to the board is weakened and corporate governance as a whole suffers.

Second, the audit committees of Crown corporation boards often fall short of recognized best practices. The audit committee plays a crucial role in financial reporting, risk management and internal control. Of the committees we examined, half were considered ineffective or only marginally effective.

Finally, the government has a limited capacity to review and challenge Crown corporation corporate plans. The government needs to strengthen this capacity, since these plans are the basis for holding Crown corporations accountable for their conformance to government policy and their performance overall.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 18 Governance of Crown Corporations; 1995 Chapter 10 Crown Corporations: Fulfilling Responsibilities for Governance.

Opportunities for cost savings

Improving the efficiency and effectiveness of government activities and cultivating a healthy regard for economy are objectives central to our mandate and to the work that we do at the Office. The impact of our work is not easily quantifiable in most cases, but often in the course of our audits we find opportunities for cost savings to which a price tag can be attached. The following are examples taken from audits reported this year:

Management of health benefits to First Nations. In a 1997 audit of health programs delivered to First Nations communities, we noted the need for a point-of-service system to control the administration of benefits. We also recommended that Health Canada take appropriate steps to improve claims-processing system controls and edits. In a follow-up audit this year, we found that $8.4 million was saved in 1999 through identification and rejection of improper claims, but further improvements are still possible.

Non-recovery of expenditures by Indian and Northern Affairs Canada. The Department has spent approximately $151 million since 1977 to ensure a continuous supply of drinking water to Cree communities that were adversely affected by hydro-electric development by Manitoba Hydro. Under an agreement signed in 1977, Manitoba Hydro is required to reimburse the Department for 50 percent of the expenditures attributable to the adverse effects of the hydro projects. We note in Chapter 17 that the Department has not made any recoveries to date.

Debt servicing costs. In order to limit its exposure to unexpected increases in interest rates, the government increased the fixed-rate share of federal debt from 55 percent of gross debt in 1995 to 67 percent in 1998, where it remains today. In Chapter 8 we recommended that in light of its improved fiscal condition the government review its debt structure target to determine whether it is still appropriate. The chapter noted that based on the historical difference between long- and short-term rates, a five-percentage-point shift from fixed-rate to floating-rate debt could generate an annual saving of some $250 million.

For related Auditor General work, see: 2000 Chapter 8 Department of Finance —Managing Canada's Debt: Facing New Challenges; 2000 Chapter 15 Health Canada —First Nations Health: Follow-up; 2000 Chapter 17 Other Audit Observations.

Main Points

Table of Contents

		Page
Main Points - April 2000		
Chapter		
1	Service Quality	5
2	Human Resources Development Canada – Service Quality at the Local Level	7
3	Citizenship and Immigration Canada – The Economic Component of the Canadian Immigration Program	9
4	Indian and Northern Affairs Canada – Elementary and Secondary Education	11
5	Canada Customs and Revenue Agency – Travellers to Canada: Managing the Risks at Ports of Entry	12
6	Canada Customs and Revenue Agency and Department of Finance – Handling Tax Credit Claims for Scientific Research and Experimental Development	13
7	Royal Canadian Mounted Police – Services for Canada's Law Enforcement Community	15
8	Department of Finance – Managing Canada's Debt: Facing New Challenges	16
9	Streamlining the Human Resource Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities	18
Main Points - October 2000		
Chapter		
10	Transport Canada – Airport Transfers: National Airports System	20
11	Human Resources Development Canada – Grants and Contributions	22
12	Values and Ethics in the Federal Public Sector	24
13	Assessment of Financial Management Capabilities in Departments	26
14	Canadian International Development Agency – Managing Contracts and Contribution Agreements	28
15	Health Canada – First Nations Health: Follow-up	30
16	Follow-up of Recommendations in Previous Reports	32
17	Other Audit Observations	33

Table of Contents

		Page
Main Points - December 2000		
Chapter		
18	Governance of Crown Corporations	34
19	Reporting Performance to Parliament: Progress Too Slow	36
20	Managing Departments for Results and Managing Horizontal Issues for Results	38
21	Post-Secondary Recruitment Program of the Federal Public Service	40
22	Development of the Universal Classification Standard: A Follow-up	42
23	Information Technology: Acquisition of Goods and Services	44
24	Federal Health and Safety Regulatory Programs	46
25	Canadian Food Inspection Agency – Food Inspection Programs	48
26	Health Canada – Regulatory Regime of Biologics	50
27	Canadian Nuclear Safety Commission – Power Reactor Regulation	52
28	Follow-up of Previous Recommendations on Health and Safety Regulatory Programs	53
29	Treasury Board Secretariat – The Government's Annual Contracting Activity Report – 1998	54
30	Fisheries and Oceans – The Effects of Salmon Farming in British Columbia on the Management of Wild Salmon Stocks	56
31	Fisheries and Oceans – Fleet Management	57
32	National Defence – Defence Support Productivity: A Progress Report	59
33	Follow-up of Recommendations in Previous Reports	61
34	Other Audit Observations	63
35	Sustainable Development Strategy for the Office of the Auditor General	64

Service Quality

Chapter 1 – Main Points

1.1 The purpose of our audit was to see whether the federal government is providing better quality of service to Canadians, after a decade of commitments and a series of initiatives to improve it. In 1996, we provided a midcourse assessment of the government's progress. In the current audit, we revisited the same 13 services delivered by 10 government departments and agencies.

1.2 The most significant improvement since 1996 has been to make telephone services more accessible. Canadians are now able to obtain faster responses to their enquiries once their calls are answered. Despite that improvement, however, we are concerned by the high percentage of calls not answered when lines are busy and calls abandoned while the caller waits on hold to speak to an agent. At the Canada Customs and Revenue Agency (Taxation) the percentage of unanswered calls remains high at 54 percent, although it has improved since 1996, when it was 73 percent.

1.3 For most services delivered by means other than telephone, such as counter service, there was not enough performance information for us to determine whether service has improved. The Passport Office has measured some of its key results and demonstrated significant improvement in its performance. Many departments and agencies have taken initiatives since 1996 to improve service but have not sufficiently measured the results.

1.4 Departments and agencies need to consult more with their clients to identify the aspects of service that matter most to them, as well as the quality of service they expect. This information would help the service providers establish appropriate targets and indicators of performance to measure.

1.5 Communication to clients at points of service has improved since 1996. Canadians visiting these offices are better informed about the level of service they can expect. However, more attention is needed to informing them on what it costs to provide the services, whether targets have been met and how they can lodge and resolve complaints.

Background and other observations

1.6 The demand by Canadians for services of the federal government — such as enquiries about citizenship and immigration, Old Age Security, passports, weather or statistical information — has increased significantly since 1996. Volumes of service are higher in 10 of 13 service lines we audited. At the same time, the environment for delivering services continues to evolve with rapid advances in information technology and growing use of alternative methods of service delivery.

1.7 Telephone services have become increasingly prominent, while the use of counter services has declined. In the government telephone services we audited, the volume of telephone enquires climbed from 36 million in 1996 to 56 million in 1999, an increase of 54 percent. The numbers of written enquiries (mail, fax and e-mail), while still important in some services lines, are generally much lower.

1.8 Although service managers have acted on our 1996 recommendations and sought ways to make continuous improvements, none of the recommendations has been implemented fully. However, we noted a shift among public service managers and staff toward a stronger focus on service and innovation.

1.9 We were discouraged to find slow progress on the project to improve the government's telephone directory listings (the Blue Pages). The need to redesign them was identified in 1990 by the Public Service 2000 Task Force on Service to the Public.

1.10 Over the past three years, departments and agencies have provided Parliament with more information on service quality, and the information they report is more likely to be meaningful. But better information is needed on performance trends and on costs.

1.11 Since 1998, the Treasury Board Secretariat has given departments and agencies more guidance and support to improve service delivery. However, it has not systematically monitored progress across the government, and the information it has reported to Parliament has not been adequate to provide a clear understanding of progress in improving the quality of service to Canadians.

The response of the Treasury Board Secretariat on behalf of the government is included at the end of the chapter. The Secretariat indicates that the new Blue Pages telephone directory format will be implemented according to established publication schedules. The Secretariat agrees with our recommendations on measurement, client satisfaction and reporting. It indicates that it is working with departments to develop an approach designed to promote continuous improvement in service delivery across the government.

+1

Human Resources Development Canada

Service Quality at the Local Level

Chapter 2 – Main Points

2.1 Human Resources Development Canada (HRDC) has made considerable progress in addressing service quality. National initiatives in recent years have included developing a policy to guide its approach to high-quality service, implementing a new service delivery network to make services more accessible to Canadians and setting out national service commitments to clients. Initiatives at the local level include upgrading the service-related skills of employees and using new technologies.

2.2 Although HRDC has defined national service commitments, we found they are not communicated consistently to clients at points of service. Further, local offices do not consistently inform clients about performance toward service delivery targets, the cost of services, and how to lodge complaints about the service received and obtain redress.

2.3 The Department does not have performance measures for all of its national service commitments. Measures of service performance focus on waiting time for counter services and the speed of processing and payment, but there are weaknesses in the measurement of both these indicators.

2.4 Despite improvements in the timeliness of Employment Insurance payments over the past three years, estimated incorrect payments have increased over this period from $4 to $6 for every $100 paid out. Available information shows that both underpayments and overpayments have increased for a variety of reasons, including a decline in the quality of information submitted by employers. We found that local office managers focussed mainly on speed of payment. There are neither performance targets nor measures of accuracy for the processing of claims at the local level.

2.5 Employment assistance services are increasingly provided by non-governmental organizations, under contribution agreements with HRDC. The agreements we reviewed do not set out service performance expectations or targets. Nor do they require the non-governmental organizations to be accountable for the quality of the services they provide.

2.6 There are gaps in the information the Department provides to Parliament on its performance in meeting its national service commitments. We also found gaps in the information that would help to provide context for the service performance that it does report. For example, information on the timeliness of paying Employment Insurance claims cannot be assessed in relation to information on the accuracy of payments.

Background and other observations

2.7 Almost one in three Canadians is a client of HRDC. Each year the Department processes 60 million to 80 million program claims and applications, sends about 100 million letters and pays out over $50 billion in various benefits. Most programs and services are offered at the local level, through one of the federal government's largest service delivery networks. It comprises 320 Human Resource Centres of Canada, 5,000 self-service kiosks, 21 telephone centres and 10 mail centres. Almost 80 percent of HRDC's 21,000 employees work at the local level.

2.8 To make continuous improvements in the quality of services, managers need to seek more feedback from clients at the local level through such means as client satisfaction surveys and analysis of client complaints. There is no policy for handling complaints in either the Employment Insurance Program or the Income Security Programs. However, the latter has started to develop such a policy.

2.9 The Department does not have the cost information it needs to manage the trade-off between the cost of its main services and their quality. We believe it needs to give more attention to developing and implementing action plans at the local level for continuous improvement in service quality.

The Department's responses to our recommendations are included in this chapter. For the most part, the Department agrees with the recommendations and indicates the steps that it is taking or intends to take to address them.

Citizenship and Immigration Canada

The Economic Component of the Canadian Immigration Program

Chapter 3 – Main Points

3.1 We noted serious deficiencies in the management and delivery of the economic component of the Canadian Immigration Program, whose purpose is to recruit highly qualified individuals who can readily contribute to our economy and adapt to our society. These deficiencies seriously limit Canada's ability to maximize the economic and social benefits that immigration affords, and to protect the integrity of its Immigration Program.

3.2 We found that immigration offices abroad are overtasked. They have much difficulty coping with the volumes of work and responsibilities assigned to them. Immigration levels set by the government are not met, and applicants are waiting longer and longer for their applications to be finalized — sometimes more than three years.

3.3 We noted weaknesses that leave Citizenship and Immigration Canada open to criticism of the quality and consistency of its decisions in selecting immigrants. Visa officers need better selection criteria, better training and better tools to assess immigrant applications more effectively. In addition, the Department does not sufficiently monitor the quality of their decisions. We noted significant differences in approval rates among officers processing similar cases.

3.4 Our audit revealed significant weaknesses in the management of medical assessments of prospective immigrants. Since our last audit in 1990, the Department and Health Canada have been unable to take a position on whether changes to standards for medical examinations are required to determine if an applicant poses a danger to public health and safety, or could place excessive demand on health care systems or social services. The same routine tests have been required for the last 40 years and the departments have not decided whether applicants should be routinely tested for any infectious diseases other than syphilis and tuberculosis. We are also very concerned about the lack of rigour and consistency in the overall management of medical assessment activities, including the procedures for supervising the designated local physicians who perform medical examinations of prospective immigrants abroad.

3.5 There are serious constraints on establishing criminality and security admissibility of prospective immigrants. Visa officers have little information and support to ensure that applicants are not likely to engage in criminal activities or endanger the safety of Canadians. Some people are thus admitted to Canada without reasonable assurance that they have not committed crimes abroad, engaged in espionage, subversion or terrorism, or been associated with organized crime.

3.6 The Department is particularly vulnerable to fraud and abuse. It has no effective measures in place to discourage people from submitting fraudulent applications, and visa officers often resort to detection methods that are costly. In addition, we found inadequate control over revenues, visa forms and computer systems.

3.7 Employees responsible for processing immigrant applications in offices abroad are deeply concerned about the present state of affairs. They feel they are not only going against their own values but also making decisions that could carry risks that are too high and that could entail significant costs for Canadian society.

3.8 Overall, it is highly questionable whether the Department has the resources and the operational capacity it needs to carry out the tasks required to meet the annual immigration levels set by the government.

Background and other observations

3.9 Citizenship and Immigration Canada is responsible for, among other things, setting immigration policy, selecting immigrants, and evaluating visitors' applications abroad. It also protects Canadians' health and safety by intercepting individuals who are not entitled to enter or remain in Canada, and returning them to their country of origin.

3.10 In 1999, approximately 190,000 immigrants were admitted to Canada. There are four broad components in the Immigration Program: family, economic, refugee, and other. Our audit focussed on the economic component, which accounts for 56 percent of landed immigrants each year. This component is aimed at recruiting skilled workers and business immigrants.

3.11 Immigration services abroad are provided through a complex network of 81 offices in Canadian embassies, high commissions and consulates. About 210 Canadian officers and 980 locally engaged staff work in these offices and process a large volume of immigration visas, visitor visas, and student and temporary employment authorizations each year. Several other federal departments and agencies also have responsibility for results achieved in the Immigration Program, including the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Canadian Security Intelligence Service, the Royal Canadian Mounted Police and Health Canada.

3.12 It is disappointing to note that several of the deficiencies discussed in this chapter are similar to those we reported in 1990. Over the years, the government and the Department have undertaken a number of initiatives to remedy the situation, but without much success.

3.13 This situation requires immediate attention by both the Department and the government. On the one hand, the Department must improve its efficiency in processing immigrant applications. Offices abroad are buried in paperwork, and their outdated technology is a serious obstacle to improving performance. The Department needs much better information on the resources required to fulfil its responsibilities in processing applications. On the other hand, a significant investment of resources may be needed to correct the deficiencies we noted and to allow the Department to realize the potential efficiency gains we identified. It is particularly essential that in deciding on annual immigration levels, the government ensure a proper balance between the resources allocated to the Department and its federal partners and the workload required to meet those levels.

3.14 The Department's current review of the *Immigration Act* provides an excellent opportunity to correct some of the deficiencies. However, the challenge for the government and the Department is enormous and complex. Since Parliament has expressed a particular interest in the Program by requiring the tabling of an annual immigration plan, we encourage parliamentarians to follow the situation closely.

The responses of Citizenship and Immigration Canada, Health Canada, the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service and the Department of Foreign Affairs and International Trade are included in this chapter. They agree with our recommendations and note that initiatives are under way in several areas.

Indian and Northern Affairs Canada

Elementary and Secondary Education

Chapter 4 – Main Points

4.1 Indian and Northern Affairs Canada cannot demonstrate that it meets its stated objective to assist First Nations students living on reserves in achieving their educational needs and aspirations. For example, the Department does not have the necessary assurance that First Nations students are receiving culturally appropriate education. Moreover, the progress in closing the education gap for Indian students living on reserves has been unacceptably slow. At the current rate of progress, it will take over 20 years for them to reach parity in academic achievement with other Canadians.

4.2 To obtain assurance and effectively discharge its responsibilities, the Department needs to resolve several major issues. These include the need to articulate its role in education, to develop and use appropriate performance measures and to improve operational performance. In addressing these issues, the Department will need to further take into account the cultural and special needs of Indian students as well as socio-economic factors that can affect success in education.

4.3 The situation is complex and urgent, and the urgency will increase as more demands are placed on education as a result of an increasing population on reserves, and changes in technology and in provincial education programs upon which the Department relies. Although the Department has identified or started several projects for education reform, it must still respond with significant action to resolve these issues.

Background and other observations

4.4 The Department is empowered to take an active role in the provision of elementary and secondary education for Indian children living on reserves. Although it has chosen to rely on First Nations and the provinces for the design and delivery of appropriate education, the Department acknowledges that this approach does not diminish its responsibility and accountability.

4.5 For more than 100 years, various statutes, Indian treaties and government policies have shaped the mandate and responsibilities of Indian and Northern Affairs Canada for education.

4.6 Presently, about 117,000 students enrolled in elementary and secondary schools live on reserves. Current budgeted costs, not including school construction and maintenance, are about $1 billion annually.

Indian and Northern Affairs Canada acknowledges the importance of the issues identified in this chapter. It believes that Gathering Strength — Canada's Aboriginal Action Plan, and other planned education initiatives involving the Department, First Nations and provincial governments, will help close the education gap cited in this chapter.

Canada Customs and Revenue Agency

Travellers to Canada: Managing the Risks at Ports of Entry

Chapter 5 – Main Points

5.1 The Canada Customs and Revenue Agency has many efforts under way to modernize its Customs operations and to make effective use of technology. However, we found that it needs to make some significant improvements.

5.2 A well-articulated and comprehensive compliance strategy is a key element of promoting compliance. Customs does not yet have an overall compliance strategy that clearly describes its plans for encouraging voluntary compliance and that outlines its approach to responsible enforcement.

5.3 We found that risk assessment is incomplete: Customs does not have important information it needs from a variety of departments and agencies to fully assess the risks its inspectors face. It needs to know where the risks are highest so it can determine the best way to control them. We have recommended that Customs work more diligently to obtain information on the risks arising from the responsibilities it carries out at ports of entry on behalf of other departments — Citizenship and Immigration Canada, Health Canada and the Canadian Food Inspection Agency, for example — and include them in its national risk assessment. It also needs to have up-to-date memoranda of understanding with those departments, setting out their respective roles and responsibilities.

5.4 We also found that Customs inspectors at the border and at airports need to be better equipped to do their complex job. They must enforce customs and excise legislation and make a variety of decisions for many other government departments. In processing travellers, Customs inspectors have only a short time to make these decisions. Customs does have information, systems and training to assist its officers but the information is not shared consistently, the systems need improvement and the training is uneven.

Background and other observations

5.5 In 1998-99 the Customs program of the Canada Customs and Revenue Agency processed over 104 million travellers who entered Canada at ports of entry. About half were returning Canadian residents. Most travellers enter Canada by highway from the United States (79 percent) or at airports (17 percent). Since 1991-92 the number of travellers coming by highway has decreased, while the number of air travellers has grown by almost 48 percent, owing partly to the Canada-United States Open Skies Agreement.

5.6 Over the years, Customs' role has evolved from mainly collecting revenue to one of facilitating the entry of travellers and goods, while protecting Canadian society and promoting the competitiveness of Canadian businesses.

5.7 Customs operates in an environment that continues to change. To help it deal with change, it developed discussion papers in 1990 and again in 1998 as blueprints for the direction it would take in the future and the initiatives it would employ. Customs has taken some major steps toward reaching the goals it set for itself in 1990. It recently released a draft five-year action plan to implement the initiatives identified in its 1998 discussion paper.

The Canada Customs and Revenue Agency's responses to our recommendations are included in the chapter. The Agency agrees with the seven recommendations, and its responses describe a number of actions under way to deal with them.

Canada Customs and Revenue Agency and Department of Finance

Handling Tax Credit Claims for Scientific Research and Experimental Development

Chapter 6 – Main Points

6.1 In 1994 the government restricted the period for filing tax credit claims for scientific research and experimental development (SR&ED) to 18 months after the year in which taxpayers incurred them. The Canada Customs and Revenue Agency then received 16,000 additional claims, which represented $2.8 billion in credits for taxation years as far back as 1985.

6.2 Our audit revealed significant inconsistencies in the handling of these claims. These inconsistencies compromised the fairness of the review process. In addition, serious professional differences of opinion arose within the Agency on how to resolve a dispute with a claimant over a significant claim. The Agency did not demonstrate that it had effective mechanisms to resolve this type of difference among its officers on individual cases.

6.3 The lack of clarity about the eligibility of SR&ED projects has resulted in unresolved claims dating back to 1985. The claimed tax credits amount to hundreds of millions of dollars. Since the creation of the SR&ED program, there have been disagreements between claimants and administrators and among administrators on what constitutes an eligible activity or project, how thoroughly a science officer should review a claim and how much documentation is necessary to support a claim. Clearer rules are urgently needed to deliver and administer the program effectively and efficiently.

6.4 The Agency has recognized the need to improve the administration of the program. To this end, after consulting stakeholders, the Minister of National Revenue released an action plan in November 1998. The Agency created a new Directorate and appointed a new head of the program.

6.5 According to our audit, the Agency needs to improve the assessment of the risk that taxpayers' claims are ineligible so that science and audit staff can focus on claims with the highest risk. The Agency manages the risk of ineligibility by conducting completeness checks, risk assessments, audits and science reviews.

6.6 An evaluation of the SR&ED program, done by the Department of Finance and the Agency, may have overstated the impact of the program in generating additional spending on SR&ED. The evaluation also indicated that the program generated only a net increase in Canada's real income of between $20 million and $55 million per year.

Background and other observations

6.7 The federal government encourages research and development in the private sector through tax incentives. Taxpayers receive tax credits once they have incurred expenses on their projects.

6.8 The Agency's information systems show that in 1997 about 11,000 corporations and individual taxpayers claimed over $10 billion in SR&ED expenses and $2 billion in tax credits. Large corporations claimed 85 percent of total expenses.

6.9 A staff of 144 science advisors and 268 financial auditors review claims in 37 tax services offices across the country. Advisors determine whether the work is eligible under the program and auditors examine whether the related costs qualify.

6.10 A key objective of the Agency's 1998 action plan was to reduce uncertainty about the eligibility of science projects. As a result, the Agency and industry proposed a definition of an SR&ED project that, in our view, modifies the level of eligible SR&ED work and expenses and that could result in additional costs in tax credits. If any significant changes were made to the definition of an SR&ED project, they would need to be reviewed by the Department of Finance, which is responsible for the program's policy objectives, costs and related legislation.

The responses of the Canada Customs and Revenue Agency and the Department of Finance are included in the chapter. Their responses describe the action they have taken and will continue to take to address our recommendations.

Royal Canadian Mounted Police

Services for Canada's Law Enforcement Community

Chapter 7 – Main Points

7.1 The levels of service that the RCMP provides to the Canadian law enforcement community do not meet the needs of its clients. For example, the Canadian Police Information Centre (CPIC), a backbone system that provides information to police officers, courts, prisons and parole officers, was unavailable regionally or nationally 11 percent of the time last year. DNA analysis takes too long and is limited to only the most important cases. Thus, its full potential for public safety is not being realized. Backlogs of up to two months exist for inputting criminal history records and fingerprints into data banks. As a consequence, the criminal records and fingerprint data available to the police and others are not current. In addition, criminal record checks required by employers or volunteer organizations take too long.

7.2 It is imperative that senior management at the RCMP take action to eliminate backlogs in many of the services and improve efficiency. In particular, the RCMP needs to rationalize the number of laboratories in order to improve their level of service. Significant improvement is also required in performance measurement and the reporting of results. It is important that users, senior RCMP management and Parliament know these results.

7.3 The arrangement between the federal government and the provinces set in 1966 for these services needs to be rethought. It is time for a clear agreement among all the players in the law enforcement community — in the federal, provincial and municipal governments — on level of service, funding arrangements, user input, management and accountability. A new agreement will require the collaboration of all parties.

Background and other observations

7.4 The RCMP provides a range of services that are essential to the Canadian law enforcement community: police, courts, prisons and parole boards. These services include fingerprint identification, criminal history records, forensic laboratories, criminal intelligence and on-line access to data banks such as vehicle registration, drivers' licences, wanted persons and stolen property. In 1998-99, the RCMP spent approximately $122 million on these services.

7.5 There are a number of areas where the RCMP deserves credit for the way it has operated these services: it has kept the old CPIC information system operational while awaiting a new system; it has implemented new forensic techniques such as DNA analysis; it is developing a data bank for DNA; and it has made major upgrades to fingerprint identification and criminal history records systems.

7.6 Our last audit of services to the law enforcement community was in 1990. We made a number of recommendations to improve operational economy and efficiency. Attention has only recently been paid to many of our recommendations and others have not been addressed. These national services have also been reviewed several times over the past decade by the Solicitor General Canada, the Treasury Board Secretariat and the RCMP itself.

The RCMP agrees with the findings and indicates that it will be taking action.

Department of Finance

Managing Canada's Debt: Facing New Challenges

Chapter 8 – Main Points

8.1 Canada's debt management program is a well-run operation overall. But like any program that faces a changing environment, it needs to adjust. We have noted three areas where the Department of Finance needs to review its practices. These include:

- establishing a more complete range of performance measures to ensure that it has a sound basis for assessing how well the program is doing at meeting its objectives. Currently, the Department uses a variety of information internally but reports its performance for only one target — the ratio of fixed-rate debt to the total debt, now at two thirds;
- improving transparency to ensure that that there is a public accounting of not only the benefits of decisions on all aspects of debt management but also the costs. In recent years, the government significantly increased the proportion of fixed-rate debt and the level of foreign exchange reserves, and established targets for retail debt — all without disclosing the expected costs of these decisions; and
- modifying the management of strategic planning by consulting a range of outside experts to ensure that the Department obtains complete and independent advice.

Background and other observations

8.2 At the end of 1998-99, Canada's interest-bearing debt stood at $595 billion and the annual interest charges on that debt amounted to $41.4 billion. Managing the debt is the responsibility of the Department of Finance, working in conjunction with the Bank of Canada and the Canada Investment and Savings agency.

8.3 The principal objective of the debt management program is to provide stable, low-cost funding for government operations while keeping liquid the domestic markets for that debt. Another objective is to ensure that there are adequate reserves in the Exchange Fund Account to moderate volatility in the exchange rate on the Canadian dollar.

8.4 We found that the people who manage this program are a highly committed group. They closely monitor fiscal and economic developments that could affect debt management operations, and they consult regularly with financial market participants. They use sophisticated modelling techniques to identify debt management risks and to choose appropriate debt strategies.

8.5 Our audit dealt not so much with the choices debt managers make or the analysis underlying those choices as with the way they measure performance, the information they report, and the governance of the program.

8.6 Over the last few years, the government has made some major decisions in managing the federal debt. It has increased the proportion of longer-term, fixed-rate debt to two thirds of the total, some 18 percent higher than three years ago. While fixed-rate, longer-term debt makes the government's interest costs more predictable and reduces rollover risk, it generally costs more because long-term interest rates are normally higher than short-term rates.

8.7 Over the same three-year period, Canada's foreign exchange reserves have more than doubled, to US$25 billion. A higher level of foreign reserves improves the government's ability to promote stability in the value of the Canadian dollar, and also provides a larger pool of funds that can be used to finance unanticipated needs. But this comes at a cost, because the interest paid on foreign currency borrowing is normally higher than the interest earned on foreign reserve assets.

8.8 We also looked at retail debt — the sale of Canada Savings Bonds and Canada Premium Bonds. We noted that despite renewed attention to the sale of these bonds and the creation of a special operating agency to market them aggressively, we have seen no conclusive evidence that retail debt is cost-effective. We encourage the government to review the role of the retail debt program and its cost implications. We also encourage the government to disclose the results of this review when it completes it.

The Department's response to our recommendations are included in this chapter. For the most part, the Department accepts the thrust of our recommendations and indicates how it is responding to them.

Streamlining the Human Resource Management Regime

A Study of Changing Roles and Responsibilities

Chapter 9 – Main Points

9.1 We undertook this study to draw to Parliament's attention the urgent need to deal with long-standing issues and emerging challenges for human resource management in the public service.

9.2 The current framework governing human resource management in the "core" public service is unduly complex and outdated. Administrative systems are cumbersome, costly and outmoded. The framework is ill suited to an environment that demands flexibility and adaptability — an environment that faces significant challenges in human resource management and an increasingly competitive labour market.

9.3 Public service staffing is a major source of frustration both to managers and to employees. The system is rule-bound and inefficient. Managers need to have more authority in staffing, but they also must be more clearly accountable for their decisions. The interests of employees must be respected, but there is a pressing need to modernize and streamline the processes for staffing and related recourse.

9.4 Concerns about "fractured responsibility" for human resource management are long-standing. Responsibility and accountability for the changes needed to simplify, streamline and strengthen the current human resource management regime need to be clearly assigned and appropriately supported. This is particularly important in areas of divided responsibility.

- In human resource management, deputy ministers — leaders of the major organizations of government — have been seen as primarily responsible for administering a centrally prescribed framework. A significant step in their role is needed. Deputies should have pivotal responsibility for developing and maintaining a healthy work environment in their departments, and their responsibilities for human resource management need to be set out formally. Deputy ministers should be clearly accountable for the way their departments perform these responsibilities.
- The Public Service Commission needs to engage in an active dialogue with Parliament about changes in its activities and in the way it carries out its responsibilities for merit protection. This dialogue should encompass legislative reform of staffing. The Commission also needs to improve its reporting on departmental performance in adhering to the provisions and principles of the *Public Service Employment Act*.
- There is a need for the Treasury Board to strengthen its reporting to Parliament on the aspects of human resource management for which it is responsible. As well, there is a need to clarify the responsibility of deputies for reporting on the quality and effectiveness of human resource management in their departments.

Background and other observations

9.5 The core public service is now substantially smaller than at any time since the early 1970s. It has diminished by almost 100,000 employees in the last 10 years, to about 143,000 employees by the end of 1999. Government downsizing, devolution, privatization, limited recruitment and other measures were factors in this reduction. More than 50,000 public servants have moved from the "core" public service (for which Treasury Board acts as the employer) to "separate employers" like the Canada Customs and Revenue Agency.

9.6 Knowledge workers now constitute 55 percent of public servants (up from about 33 percent 15 years ago). They are bringing new expectations to the workplace, heightening the need for change.

9.7 The percentage of public service employees aged 45 to 54 has almost doubled over the last 14 years, and 70 percent of executives could retire within 10 years. This is generating concern about a potential leadership crisis. Moreover, youth are underrepresented: the percentage of public servants under 35 years of age is roughly half that in the Canadian work force.

9.8 In 1996, the Treasury Board Secretariat estimated that there were 840 separate pay rates and 70,000 rules governing pay and benefits. In 1997, there were more than 12,000 pages of instructions in the Treasury Board's personnel and pay administration manuals. It takes 119 calendar days on average to complete a closed competition in the core public service, not including added time to deal with any appeals. This is about twice as long as reported by selected quasi-public organizations. For a new position that needs to be classified, staffing takes 230 calendar days on average — almost eight months.

In its corporate response, the government agrees on the need for a strong human resource management framework and on the importance of the health of the public service. It is more optimistic than the Auditor General on some matters, and notes recent initiatives to address some issues. In a supplementary response, the Public Service Commission indicated its continuing efforts to improve staffing systems and to engage in a dialogue with Parliament.

Transport Canada

Airport Transfers: National Airports System

Chapter 10 – Main Points

10.1 Our audit examined how Transport Canada handled the transfers of Canada's largest and busiest airports between 1992 and 1999. These airports make up Canada's National Airports System. Under the transfer agreements, Transport Canada retains ownership of the airports but leases out their management, operation and development to bodies known as airport authorities. Our audit concentrated on the financial and oversight aspects of airport transfers in the National Airports System (NAS), not on security and safety.

10.2 We found many significant weaknesses in management practices. Among our most important observations are the following:

- Before it started the lease negotiations for each airport transferred in the second round, and any renegotiations, Transport Canada did not determine the fair market value of the airport assets and business opportunities it was transferring. Such information is fundamental to both negotiating and renegotiating leases and, in our view, its absence represents a clear departure from sound management practice. The quality of information for making decisions on such things as rent is significantly impaired as a result.
- The Department has renegotiated four leases, at a cost to the government of about $474 million in forgone rent ($342 million net present value). The renegotiated deals do not adhere to some of the government's key directions. Further, Transport Canada cannot demonstrate how the deals for all of the transferred airports are equitable, uniform, consistent and fair, one with the other, as the government directed.
- As a result of renegotiations, the government has, in effect, agreed to a reduction of future revenues of the Crown and to the funding of significant capital projects. The information presented to Parliament on forgone rent and the funding of capital projects was fragmented, incomplete and, in some years, non-existent.
- From 1992 to 1999, the government continued to provide financial support to most of the transferred airports. It provided to the airport authorities a total of $360 million, including $118 million in rental credits at Lester B. Pearson International Airport toward a number of renovation projects. The government received a net total of $593 million in rent from airport authorities in this period.
- As assessed by its consultants, the Department's preliminary financial results indicated that five years after transferring the first four airports in 1992, the government's most likely financial position varied significantly after each transfer — from better off to worse off. Although the analysis had been completed — as part of three separate studies with a total cost of $680,000 — a year before our audit ended, we found that Treasury Board and Cabinet had not yet seen the results. The Department has yet to conduct any such analysis for any of the other transferred NAS airports.
- We are concerned that eight years into the transfer process, Transport Canada has yet to clearly define its role as landlord and overseer of the National Airports System. Its handling of key emerging issues such as those related to airport improvement fees, subsidiaries and sole-source contracting has generally been inadequate and, until 1997, was virtually non-existent. Treasury Board and/or Cabinet have received little information on these issues, and some of what they have received has been incomplete and inaccurate.

Background and other observations

10.3 Airports in the National Airports System have been transferred in two rounds. In 1992, Transport Canada leased out the management and administration of four major airports — at Montreal (Dorval and Mirabel), Vancouver, Calgary and Edmonton — to four "local airport authorities". The second round began in 1996 with the transfer of Toronto's Lester B. Pearson International Airport. Since then, 12 other airports, including those at Ottawa, Victoria, Winnipeg and Moncton, have been transferred to "Canadian airport authorities". At the end of our audit, the last four NAS airports — Gander International, Québec/Jean-Lesage International, Fredericton and Prince George — remained to be transferred.

10.4 Although Transport Canada began transferring airports in the late 1980s and has been leasing out airports since 1992, only in 1994 was the National Airports Policy issued. The government saw transfers as a means of funding expansion in the vital National Airports System, making airports more competitive and viable and giving communities the flexibility to use them as tools for economic development. At the same time, Transport Canada would be able to oversee the entire System.

10.5 Transport Canada notes that a number of aspects of the transfer initiative have been positive and that airport authorities have made some strategic choices that have also represented difficult operational decisions. These included, for example, the expansion of passenger facilities, liberalization of operating policies and relocation of scheduled traffic from one airport to another.

The Department's responses to our recommendations are included in this chapter. While the Department agrees with the majority of the recommendations and indicates the steps that it is taking or intends to take to address them, it takes a different position on a number of issues as reflected in its response following paragraph 10.106.

Human Resources Development Canada

Grants and Contributions

Chapter 11 – Main Points

11.1 Our audit examined four of the grant and contribution programs included by Human Resources Development Canada (HRDC) in its 1999 internal audit. We concluded that there were widespread deficiencies in the management control frameworks of all four programs. Our findings, which covered the period to December 1999, confirmed — and extended — those of the Department's 1999 internal audit. Among other things, we found breaches of authority, payments made improperly, very limited monitoring of finances and activities, and approvals not based on established processes.

11.2 The results that projects were to achieve were often not defined in terms that could be measured. Even when they were (as in the case of Youth Internship Canada), results were not measured systematically to provide managers with feedback for making necessary improvements and to provide a basis for accountability. Some evaluation of these programs had been done. The evaluations of the Sectoral Partnerships Initiative and Transitional Jobs Fund resulted in some program changes. However, we could not support the Department's findings on the effectiveness of the Transitional Jobs Fund.

11.3 The Department's review of 37 "problem files" identified by its internal audit for further follow-up established few cases where money could be recovered from project sponsors, because most payment errors resulted from inappropriate practices by departmental staff. Many of these practices are not acceptable — proceeding without required approvals, relying on oral contracts and paying for ineligible expenses, for example. Reporting by HRDC on the results of the review focussed on overpayments and provided little information on the problems found.

11.4 Current management is committed to addressing the serious weaknesses in the management control framework in the period up to December 1999 that our audit and the 1999 internal audit identified. HRDC has corrective action planned and being implemented in response to the problems identified in its 1999 internal audit. The actions and plans also address the deficiencies we found in our audit.

11.5 The Department has made good progress toward meeting the commitments in its Six-Point Action Plan announced in February 2000. Management is enhancing the tools and the support available to staff to improve their ability to do their jobs. Work is also proceeding on additional initiatives that expand or complement the original action plan.

11.6 HRDC management will need to sustain its efforts and attention if it is to achieve the broad-based systemic change the action plans envision. Beyond the immediate corrective steps the Department has taken, it needs to make today's extraordinary effort tomorrow's routine and fundamentally change its day-to-day approach to the delivery of grants and contributions. Management and staff of the Department need to continue the current focus on the fundamentals of control. Minimum standards of control must be in place for all projects. However, time and effort needed to review and assess proposals, monitor progress, assess performance, and evaluate results should vary with the amount of federal funding involved and the risks associated with the project.

11.7 HRDC has established an innovative system of tracking performance — one that allows for tracking improvements in the management and administration of grants and contributions. Ongoing performance tracking and internal audit are essential tools for assessing improvements in the management control framework.

Background and other observations

11.8 HRDC spent about $3 billion in 1999-2000 on grants and contributions for programs such as job creation and youth employment, as well as for employment benefits and support measures. We examined in detail four of about 40 grant and contribution programs run by HRDC: the Transitional Jobs Fund and its successor the Canada Jobs Fund, Youth Internship Canada, Social Development Partnerships and the Sectoral Partnerships Initiative.

11.9 HRDC's problems in managing grants and contributions worsened in the 1990s; audits in the late 1990s show the persistence of problems identified in the past. An internal audit in 1991 and its follow-up in 1994 led to little corrective action. Management's priorities then were to implement major policy initiatives and improve service; there was not enough emphasis on maintaining essential controls while red tape was being reduced and service improved.

11.10 More work is required to determine the resources needed to deliver grant and contribution programs. The Department's corrective actions and plans are designed to strengthen capacity by providing staff with appropriate support, training, tools and systems. HRDC is also taking steps to bring in new staff at appropriate levels. It plans to analyze workload to ensure that it has adequate resources in place.

11.11 The programs we audited had made available general information about their existence. For the most part, the promotion of these programs was passive and, in the case of some programs delivered at the local level, varied significantly among regions and local offices. Information was not always provided in a way that would promote equal access to the programs.

The chapter includes the Department's general response and its responses to specific recommendations.

HRDC has responded positively to our findings and recommendations and affirmed that it will continue to sustain the progress shown to date in meeting the commitments of the Action Plan and related initiatives.

Values and Ethics in the Federal Public Sector

Chapter 12 – Main Points

12.1 Canadians expect that the federal public sector will be a world leader in promoting sound values and ethics in government. Ensuring sound values and ethics is a vital part of good governance that supports and respects fundamental democratic values.

12.2 A comprehensive and sustained dialogue with Canadians and throughout the federal public sector is required. We propose a framework for action that includes eight priorities. We suggest that action start with the following two priorities.

- Reinforce leadership for promoting ethical conduct by, for example,
  - clarifying the principle of ministerial responsibility and the responsibilities of officials; and
  - identifying the responsibilities of senior and line managers for promoting sound values and ethics.
- Re-invigorate an extensive dialogue on values and ethics that emphasizes the primacy of the principles of respect for the law, the public interest, and public service as a public trust.

12.3 Sound values and ethics are needed to maintain probity. There is a strong foundation of values and ethics in the federal public sector. This foundation should not be taken for granted. The government is taking steps to maintain sound values and ethics. Most of these measures are limited or in their preliminary stages. To increase the likelihood of success, values and ethics initiatives have to be carefully developed, implemented, and monitored by using the best available practices. A prerequisite for success is the leadership of parliamentarians, ministers and senior officials.

12.4 The federal government needs to develop an implementation plan with deadlines to address values and ethics priorities across the public sector and in federal entities. We will continue to monitor and report to Parliament on values and ethics initiatives in the public sector.

Background and other observations

12.5 We focussed on values and ethics initiatives that promote ethical decision making that is in the public interest. These initiatives would form part of a comprehensive approach to good governance in federal entities.

12.6 In May 1995 we reported to Parliament on ethics and fraud awareness in government. In 1996 the government completed A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics (Tait Report). These reports contributed to forging a consensus on the values and ethics issues that need to be addressed in the federal public service.

12.7 Ensuring ethical decision making is the responsibility of all members of the federal public sector and private sector companies as well as organizations and individuals who receive funds from or do business with the public sector.

12.8 Major changes are occurring in the way government organizes and delivers its programs. These changes include deregulation, downsizing, increasing delegation of decision making to officials in the field, contracting

out and entering into partnerships with the private sector. As well, the government is using new technologies, and its work force is becoming more mobile and diverse. As a result, the government is increasingly relying on a strong foundation of values and ethics to make decisions in the public interest.

12.9 As part of good governance efforts, several departments are implementing major values and ethics initiatives. Others do not assign a high priority to developing comprehensive values and ethics initiatives. We believe that all entities should objectively assess and report on values and ethics.

The responses of the Privy Council Office, the deputy minister co-champions for values and ethics in the public service, the Secretary of the Treasury Board and the Ethics Counsellor are included at the end of this chapter. They agree with our assessment of the initiatives under way and acknowledge that there is an important need for further work.

Assessment of Financial Management Capabilities in Departments

Chapter 13 – Main Points

13.1 Our audit assessed the financial management capabilities in five government departments against the criteria established in the Financial Management Capability Model published in April 1999. We found that in each department gaps remain between current expectations for financial management and the existing capabilities of the departments. The capabilities needed to meet current expectations are consistent with those we have described in the Control Level of the Financial Management Capability Model.

13.2 We also noted that departments are at the initial stages of developing the capabilities needed to meet the requirements of the government's Financial Information Strategy and the Modernization of Comptrollership initiative. These capabilities are consistent with the capabilities described in the Information Level of the Financial Management Capability Model.

13.3 Based on the level of financial management capabilities in the departments that we audited, the challenges to be met in improving financial management are substantial. Only one department is close to meeting all the government's current expectations and none currently have the capabilities needed to meet the goals of the Financial Information Strategy and Modernization of Comptrollership initiative. Put simply, it will be very difficult to make government more businesslike if stronger financial information is not well integrated into both day-to-day management and accountability reporting to Parliament. The achievement of these capabilities throughout government will require the strong commitment and sustained support of the Treasury Board Secretariat, Privy Council Office and deputy ministers.

13.4 Our Office has expressed concern about the need to improve financial management in government for a number of years. Similarly, the Public Accounts Committee has noted, "There has been a common call for improvements in financial information to support government decision making." We have noted an increase in the number of initiatives being undertaken and a heightened sense of urgency to develop strong financial management capabilities. The government and the departments themselves have much to do in this area. The success of Results for Canadians — A Management Framework for the Government of Canada, the Financial Information Strategy and the Modernization of Comptrollership initiative will depend on this action.

Background and other observations

13.5 Financial management is an important component of what financial and program managers in departments and agencies do in delivering programs and services and exercising stewardship over the resources entrusted to them. An integrated and systematic approach to financial management allows managers to have the information to make sound decisions, manage risks well, and account properly for the use of public resources. Until recently, financial management has focussed on controlling budgets and processing transactions. Today's rapidly changing environment makes it urgent for the government to implement effective financial management.

13.6 We noted that departments had not implemented adequate monitoring of the effectiveness of their control frameworks. Such monitoring, together with providing assurance to senior management that control mechanisms are operating as designed, is an important component of sound management, particularly in a period of significant change that accompanies the implementation of new financial systems.

13.7 One of the most common gaps that we found in departments was the limited ability to combine or integrate financial and operational (non-financial) information. This gap has clear implications for individual

departments and the government as a whole. First, if departments cannot integrate this information, they cannot give Parliament and the Canadian public a realistic picture of how much it has actually cost to produce a given result or deliver a given level of service. Second, without integrated information, senior management cannot readily forecast the downstream costs of major decisions — for example, a decision to increase or decrease the level of service of a program.

13.8 We also found that departments had not established a clear vision or strategy for the transformations that are to take place — an essential first step in managing the changes. Similarly, departments have not determined the skills and capacities that are needed to carry out these changes or whether there is a gap between what is needed and what they currently possess. We also noted that departments had not implemented specific measures against which progress in developing strong financial management capabilities can be tracked.

The response of the Treasury Board Secretariat, on behalf of the government and the five departments audited, is included at the end of this chapter. The response indicates that the recommendations are consistent with the current improvement plans and government expectations of sound management practices.

The responses of Canadian International Development Agency, Environment Canada, Fisheries and Oceans, Health Canada and Transport Canada are included in the case studies in the chapter. The responses indicate an intent to address the gaps identified and that in many cases initiatives are already under way.

Canadian International Development Agency

Managing Contracts and Contribution Agreements

Chapter 14 – Main Points

14.1 In CIDA's Geographic programs, contracts and contribution agreements with Canadian executing agencies are used to implement development projects. Where CIDA used a competitive process for selecting executing agencies, with some exceptions the process was properly conducted. However, we observed instances where contracts did not comply with the Treasury Board Contracting Policy or the Government Contracts Regulations.

14.2 An authority framework, similar to that for the contracting process, is not in place for CIDA's contribution agreements. The terms and conditions for grants and contributions related to the Geographic programs are very general and provide no direction on how and when to use contribution agreements. They include a provision that contributions are to be approved in accordance with regular departmental procedures and authorities; however, exceptions can be dealt with internally by CIDA. Consequently, CIDA's use of contribution agreements to select executing agencies often varied from its stated internal policies or practices. CIDA can select executing agencies by means of contribution agreements, which are, in effect, the same as sole-source contracts that would not be permitted under Government Contracts Regulations. This was the case in about half of the contribution agreements we examined.

14.3 CIDA project officers attach considerable importance to monitoring the agreements under their responsibility. They commonly use monitors under contract to review and report on progress, and they insist on receiving reports from Canadian executing agencies as required.

14.4 For the Voluntary Sector program, the Canadian Partnership Branch obtains reasonable information on the financial health of its Canada-based partners. However, limited information is received on projects that were funded, on the amounts spent on them, and on results obtained. CIDA bases its funding primarily on historical levels rather than on partners' performance. More meaningful and accurate information on the Canadian Partnership Branch is needed in CIDA's Performance Report to Parliament.

Background and other observations

14.5 CIDA is responsible for managing about $1.8 billion of Canada's international assistance. Approximately $700 million of that amount goes to Geographic Branches for programs aimed at countries in Asia, Africa and Latin America. Most of this amount is spent through contracts and contribution agreements with third parties, referred to as executing agencies, to deliver development assistance projects. Another $260 million goes to the Canadian Partnership Branch for grants and contributions to organizations to carry out their own aid programs.

14.6 In 1998, our Office published a report that commented on results-based management related to Geographic programs. We concluded that progress in managing for results was evident but uneven.

14.7 This audit focussed on how CIDA's Geographic Branches manage contracting and other types of agreements for goods and services, including the selection of Canadian executing agencies to deliver projects. It also examined the control framework for agreements in the Canadian Partnership Branch's Voluntary Sector program. The audit aimed to assess whether CIDA's contracting/contribution agreement processes respect Government Contracts Regulations, Treasury Board guidelines and its own policies; whether they are fair and transparent; and whether they meet operational requirements and development needs.

The Agency's responses to our recommendations are included in this chapter. The Agency accepts the recommendations and indicates the actions that it is taking or intends to take to address them.

Health Canada

First Nations Health: Follow-up

Chapter 15 – Main Points

15.1 Health Canada has initiated action to address our observations and recommendations on First Nations Health (1997 Report, Chapter 13). However, we are concerned that the Department has not yet made sufficient progress to fix many of the problems we identified. Continued and sustained effort is required to ensure that all the recommendations are fully implemented.

15.2 We found that:

- the point-of-service system, a key mechanism in the administration of pharmacy benefits and the control of prescription drug use, is now fully operational. It provides drug utilization warning messages to assist pharmacists in deciding whether to dispense prescriptions. As a result, a number of prescriptions have not been filled; and
- a pre-determination process for dental benefits, implemented nationally since 1997, has resulted in substantial savings.

15.3 However, we observed that:

- the management of contribution agreements for the delivery of community health programs is still weak;
- the management of transfer agreements still needs improvement; and
- Health Canada has not adequately monitored the drug utilization warning messages that pharmacists have overridden. Nor has it undertaken sufficient analysis of the effectiveness of the messages to determine whether any adjustments are warranted.

Background and other observations

15.4 Health Canada delivers health services and other related services to over 600 First Nations communities. It delivers them mainly through community health programs (including those transferred to community control) and the Non-Insured Health Benefits program, which covers such benefits as prescription drugs, dental care, medical transportation, and other benefits. Together, these services represented spending of just over $1.0 billion in 1998–99.

15.5 Our 1997 audit found that Non-Insured Health Benefits program expenditures were not well managed and, in most areas, not properly controlled. In particular, significant weaknesses in the management of pharmacy benefits allowed clients to access extremely high levels of prescription drugs. We noted numerous reports of prescription drug addiction and prescription-drug-related deaths of First Nations individuals in several provinces. We also found weaknesses in the management of contribution agreements for the delivery of community health programs as well as in the management of transfer agreements.

15.6 Our follow-up found that the Department has made limited progress in ensuring that reports required under separate contribution agreements are provided. We also found that the Department's performance reports contain limited information on the status of community health programs, including outcomes achieved.

15.7 With respect to transfer agreements, we found that community health plans are still not being updated when agreements are renewed, and requirements for audits, annual reports and evaluations often are not met.

15.8 The Department developed and implemented a protocol for following up with clients, physicians, pharmacists and professional bodies on cases that suggest possible prescription drug misuse. This has had some positive impact, with some regions starting to show a decline in the number of cases of individuals accessing large amounts of prescription drugs. However, as management was unsure of the appropriateness of the approach in the absence of either client consent or specific statutory authority for the Non-Insured Health Benefits program, this intervention was stopped in May 1999. There are still cases of program clients accessing large amounts of prescription drugs, and these require follow-up.

15.9 The Department was slow to develop and incorporate an audit strategy based on an appropriate assessment of risks in its new pharmacy and dental claims-processing contract. It also failed to ensure that the contractor perform the on-site audits of pharmacies and dental providers that the contract requires. We found few such audits undertaken since December 1998 to provide assurance that expenditures claimed had been incurred for the intended purposes.

15.10 Progress to improve efficiencies in administering medical transportation benefits has been limited.

Health Canada's responses to our recommendations are included in this chapter. The Department is continuing with corrective action in response to our 1997 recommendations and has agreed to take action in response to our two new recommendations.

Follow-up of Recommendations in Previous Reports

Chapter 16 – Main Points

16.1 This chapter presents our follow-up of six audits originally published between 1995 and 1998. In the final volume of this year's Report, due to be tabled in December 2000, we will publish an additional follow-up chapter and provide a general conclusion of the government's progress in addressing the concerns we raised in previous reports.

16.2 The policy and legislative environment of the financial services sector has changed considerably since our 1995 and 1997 Reports. Canada's regulatory system for this sector is sound and the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) has taken many satisfactory steps to deal with our previous recommendations. However, with all the expected changes that will affect the financial services sector, OSFI's ability to supervise and regulate could be challenged in the short term. Furthermore, in this changing environment, recruiting and retaining employees will become a bigger challenge.

16.3 Although progress has been slow on addressing the recommendations of our November 1995 chapter — Revolving Funds in the Parliamentary System: Financial Management, Accountability and Audit — recent initiatives by the Treasury Board Secretariat substantially address our recommendations.

16.4 The Canada Industrial Relations Board, formerly known as the Canada Labour Relations Board, has made progress in addressing our concerns about financial control problems. Payment to former members was the single biggest expenditure of the Canada Industrial Relations Board's $1.7 million in transition costs. We also observed that the government, as a whole, has not taken adequate action to improve the accountability framework governing travel and hospitality expenditures of senior Governor in Council appointees.

16.5 National Defence has made significant progress in addressing its lack of plans and priorities for its capital acquisition program. The management of individual major capital projects has also improved. The Department has gone beyond its original commitments to make improvements. Nevertheless, officials estimate that the Department is still about $750 million a year short of the amount needed to modernize and maintain readiness. The "hard choices" referred to in 1998 have been identified, but not all of them have been made.

Other Audit Observations

Chapter 17 – Main Points

17.1 The *Auditor General Act* requires the Auditor General to include in his Reports matters of significance that, in his opinion, should be brought to the attention of the House of Commons.

17.2 The "Other Audit Observations" chapter fulfils a special role in the Reports. Other chapters normally describe the findings of the comprehensive audits we perform in particular departments, or they report on audits and studies of issues that relate to operations of the government as a whole. This chapter reports on specific matters that have come to our attention during our financial and compliance audits of the Public Accounts of Canada, Crown corporations and other entities, or during our value-for-money audits.

17.3 The chapter normally contains observations concerning departmental expenditures and/or revenues. The issues addressed generally involve failure to comply with authorities, and the expenditure of money without due regard to economy.

17.4 Observations reported in this chapter cover the following:

- Space was leased at an excessive cost for a Canada Business Service Centre in Sydney, Nova Scotia that was never operated as intended;
- Inappropriate netting of benefit payments obscures the true size of government revenues and expenditures and complicates the evaluation of fiscal measures;
- Government programs and spending for Parc Downsview Park Inc. lack clear parliamentary authority;
- Non-recovery of expenditures for safe drinking water on Indian reserves affected by Manitoba Hydro development; and
- Significant risk that a $113 million relocation project will not adequately address the needs of the Innu.

17.5 Although the individual audit observations report matters of significance, they should not be used as a basis for drawing conclusions about matters we did not examine.

Governance of Crown Corporations

Chapter 18 – Main Points

18.1 The management of Crown corporations has improved since the *Financial Administration Act* was amended in 1984 to strengthen their control and accountability framework. Nevertheless, further improvement is needed in some important areas like strategic and corporate planning and the measurement and reporting of performance. We found a need for special attention in three areas that are central to the way Crown corporations are governed:

- Boards of directors of Crown corporations need to be strengthened. They reflect Canada's diversity but lack other key skills and capabilities that are needed to function effectively and to carry out their important responsibilities under the *Financial Administration Act* for the affairs of the corporation. Corporations need to better define their requirements for skills and capabilities and communicate them to the government; the government needs to act on those requirements. Boards of directors also need to be more engaged in the selection of their chair as well as the corporation's chief executive officer (CEO). Without meaningful board involvement in the selection of the chief executive officer, his or her accountability to the board is weakened and corporate governance as a whole suffers.
- Audit committees in Crown corporations play a crucial role in financial reporting, risk management, and internal control. They are the "engine" of the board of directors. Yet half of the audit committees we examined were operating below an effective level. Serious weaknesses in an audit committee can undermine the overall strength of the board.
- The government has a limited capacity for reviewing and challenging Crown corporation corporate plans as a basis for approving them. Corporate plans set out the strategic direction of a Crown corporation and are intended to be the cornerstone of the Crown corporation control and accountability framework under the *Financial Administration Act*. The government needs to strengthen its capacity to review and challenge these plans since, once approved, they are the basis for holding Crown corporations accountable for conforming to government policy and for their overall performance. Furthermore, there is a need for a more systematic and regular review of the relevance of Crown corporation mandates.

18.2 Weaknesses in all of these areas impede the successful implementation of Part X of the *Financial Administration Act* and the quality of Crown corporation governance. They have been raised many times before, in Auditor General reports and other external studies and reports, but the weaknesses remain. Crown corporation CEOs and chairs view the resolution of these issues as critical and they need to be addressed with urgency. Other industrialized countries have moved ahead of Canada in these areas of Crown corporation governance.

18.3 Corporate governance refers to the process and structure for overseeing the direction and management of a corporation so that it carries out its mandate and objectives effectively. It is critical that a Crown corporation, as a public sector body, be governed well if taxpayers' money is to be well spent. Good corporate governance is important to maximize performance, prevent financial losses and help to achieve the corporate mandate. But it is in times of difficulty, turbulence and change that good governance is most critical.

Background and other observations

18.4 Crown corporations are distinct legal entities wholly owned by the government. They operate in many sectors, including transportation, agriculture and culture. They have more autonomy to manage than most other

government entities so they can operate in a more commercial manner. A board of directors oversees the management of each corporation and holds management responsible for the corporation's performance. The government retains power and influence over Crown corporations in areas like appointments, remuneration for chief executive officers and directors, and approval of plans and budgets.

18.5 Crown corporations account for a significant portion of government activity. There are currently 41 federal Crown corporations (not including subsidiaries), employing 70,000 people. In aggregate (excluding the Bank of Canada), they manage $68 billion in assets and $61 billion in liabilities. While Crown corporations represent a significant opportunity to achieve public policy and other goals and to generate revenue, they also represent significant exposure to potential financial losses and other risks.

18.6 In addition to our continuing work as auditors and examiners of most Crown corporations, we looked in detail at a representative group of 15 Crown corporations. We also compared Canadian Crown corporations with state-owned enterprises elsewhere, and used the results of other research, studies, audits and roundtables to support our findings. In addition, we summarized the results of special examinations — a type of value-for-money audit of Crown corporations — carried out between 1984 and 2000.

In view of the fact that many of the recommendations deal with Governor in Council discretion, no detailed responses to the recommendations were made. Overall, the Privy Council Office states that the government has made strides in a number of corporate governance areas, and is committed to examining measures to address areas needing improvement and to ultimately strengthening governance in Crown corporations. The Privy Council Office also states that it is paramount to ensure that appointments to Crown corporations result in strong boards of directors, and that the appointment process for Crown corporations be inclusive of all interested parties, bearing in mind that appointments remain at the discretion of the government.

Reaction from Crown corporation chairs and CEOs indicate that, for the most part, they agree with the recommendations directed specifically at them.

Reporting Performance to Parliament

Progress Too Slow

Chapter 19 – Main Points

19.1 Federal departments and agencies have made some progress in reporting on their performance to Parliament, but we are disappointed at its present pace. Continued at this rate, it would take too long for good reporting to become routine. We recognize that reporting on performance is not easy, and it takes time. Still, we believe that the effort deserves more attention: members of Parliament need information on what Canadians are getting for their taxes in order to hold the government to account. Good performance reporting has become an essential part of modern democratic systems.

19.2 To that end, it may be time for legislation. Several jurisdictions in Canada now have legislation requiring government to report on its performance to the legislature. Legislation highlights the importance of good reporting and puts it on a more permanent and stable footing.

19.3 Our examination of the Estimates documents — reports on plans and priorities and departmental performance reports — of 47 departments and agencies over the past four to five years found the following:

- While there has been progress, few departments set out concrete statements of what they expect to achieve and then report back specifically against those expectations.
- In reporting what they have accomplished, departments focus too much on listing activities and outputs and too little on linking them to and reporting on the intended outcomes.
- Reporting makes too little use of evaluation findings on the results that activities are accomplishing and on how programs are contributing to outcomes.
- There is little linking of financial and non-financial performance information; most accomplishments are not costed.
- Performance reports lack balance. Most departments report only the "good news" and make little mention of performance that did not meet expectations. As members of Parliament have said repeatedly, reports that present only good news are not credible.

19.4 We noted that the Treasury Board Secretariat has provided leadership for reporting. And we did find pockets of good reporting and a number of strengths in the present regime of reporting. Nevertheless, after five years of experimenting, departmental reporting overall has only improved modestly.

19.5 Three factors stand out as contributing to the current weak state of reporting:

- basic principles of good reporting are not understood or applied;
- performance reporting has political dimensions; and
- there are few incentives for good reporting or sanctions for poor reporting.

19.6 In addition to considering legislation, in our view the government needs to make the following changes in the present reporting regime:

- reach agreement on principles for reporting performance information;

- give more attention to the right incentives for incorporating evidence-based approaches into reporting;
- ensure stronger oversight by the Treasury Board Secretariat; and
- seek to enhance the involvement of parliamentarians in reviewing performance plans and reports.

Background and other observations

19.7 Federal departments submit performance reports to Parliament in the fall every year, outlining what they have accomplished. The reports are subject to consideration by their respective parliamentary standing committees. Review of the reports at that time would enable parliamentary committees to make recommendations for the upcoming spending decisions to be announced by the government later, in the Budget. In the spring, after the Budget, departments submit reports on their plans and priorities, describing what they are setting out to achieve in the upcoming year and beyond.

19.8 In 1997 we first reported on this new regime for reporting to Parliament. We found that a good start had been made and that the basic framework used for reporting was sound.

19.9 Credible reporting on performance has a number of benefits: it can enhance accountability and trust in government, provide information for improved programs and services and better parliamentary scrutiny of them, and serve as an incentive for departments and agencies to manage for the results they have set out to achieve.

19.10 On two occasions in recent years, the Standing Committee on Procedure and House Affairs has issued reports with recommendations on ways to provide for greater involvement of parliamentarians in the review of the Estimates.

19.11 The President of the Treasury Board annually tables, along with the departmental performance reports, a report in Parliament on government performance measurement, reporting and results-based management. In recent years it has provided useful performance information on collective results — areas where several departments or several governments are working collectively toward a result.

19.12 The Treasury Board Secretariat has taken important steps toward more electronic reporting. It needs to encourage departments to make greater use of this vehicle, and gather and share good practices.

The response of the Treasury Board Secretariat, on behalf of the government and the departments audited, is included at the end of this chapter. The Secretariat has responded positively to our chapter and recommendations therein. The Secretariat accepts our recommendations and indicates the actions that, where appropriate, it is taking or intends to take to address them.

Managing Departments for Results and Managing Horizontal Issues for Results

Chapter 20 – Main Points

20.1 In our examination of five large federal departments and 10 programs, we found that several departments have made tangible efforts to focus on results. There was evidence of commitment and support by senior management, extensive planning activities, identification of key performance indicators and some measuring against them.

20.2 However, we found that only 4 of the 10 programs have information on results that is used routinely. In most departments we examined, the persistent state of planning for results — rather than actually managing for results — has meant that progress in using information on results has been limited since we reported on this issue in 1997. It is time for departments to move beyond planning. There is a need for more widespread measurement of the results they accomplish and use of that information to improve programs.

20.3 The government needs to ensure that the evaluation function plays a more central role in its move toward managing for results. The evaluation capacity in many departments has atrophied at a time when more effort, not less, is needed to measure the results of programs.

20.4 More and more, the government needs to manage initiatives that span two or more federal departments. "Horizontal" issues like the Federal Disability Agenda are often key priorities of government. Our study of three horizontal issues found that, like many departmental programs we audited, they were not being managed for results.

20.5 Over the past several years, the government has been clear about the importance of making results central to good management and accountability, and this vision is increasingly being accepted across government. However, bringing that recognition into practice will require central agencies to play a stronger role. They need to provide encouragement and support for departments to move beyond merely planning for results. We found the Treasury Board Secretariat's leadership too limited and its support too dispersed to be of real help to departments trying to manage for results. Nor does the Secretariat have a strategy for dealing with horizontal issues. It needs a strategic approach to these issues, given their growing presence in government.

Background and other observations

20.6 Managing for results allows managers to make changes once they know what is working and what is not. It represents a significant difference in the way government programs are managed. Managers can then pay more attention to finding out whether programs are meeting their objectives and less to only carrying out activities or setting up structures and processes.

20.7 The concept of managing for results is now widely accepted across government. As a first step in putting it into practice, most departments had to realign their management structures and processes according to the results they were seeking, and not to their programs or activities. Each department had to establish department-wide objectives and think through how it wanted to structure itself in terms of the results it expected. Most of the departments we audited were engaged in significant efforts to plan how they would manage for results.

20.8 In managing a horizontal issue for results, it is critical to have a co-ordinating function that is supported by senior management (particularly in a lead department) and that has enough resources to do the job.

20.9 Departments receive limited practical guidance on managing for results, and there is little sharing of experience. They need more encouragement to move beyond planning for results; there is also a need to identify champions.

20.10 While managing for results presents challenges, there are known, practical ways to deal with them. They require that people embrace the idea of learning from experience — which includes learning from mistakes. It involves bringing more rigour to understanding past experiences and then adjusting practices in light of this learning.

The response of the Treasury Board Secretariat, on behalf of the government and the departments audited, is included at the end of this chapter. The Secretariat accepts our recommendations and indicates the actions that it is taking or intends to take to address them.

Post-Secondary Recruitment Program of the Federal Public Service

Chapter 21 – Main Points

21.1 Our review of the Post-Secondary Recruitment program in the federal public service found that the Public Service Commission of Canada is recruiting qualified candidates. But there are too few of them given the significant number of public service executives, professionals and managers who will be eligible to retire in the near future. The government has to immediately address the recruitment issue so that it can continue to deliver programs and provide services of quality to Canadians.

21.2 We found weaknesses in the program's efficiency and effectiveness in the following areas:

- Forecasting of recruitment needs is not clearly spelled out. Without a clear idea of the number and type of employees needed, it is difficult to establish clear recruitment levels and develop appropriate recruitment strategies.
- The recruitment levels under the program have not been met consistently.
- In light of the increased competition for university graduates, the Commission needs to be a more aggressive recruiter of graduates. There has to be better promotion of the public service as a career choice, increased visibility on campus and improvement in scheduling and timeliness of recruitment.
- Very few departments participate in the program, which limits its capacity to renew the public service.
- The Commission does not establish and manage inventories of qualified candidates for departments.
- The program and its activities have not been evaluated consistently and systematically to improve their effectiveness and efficiency. As a result, it makes it difficult for the government to take appropriate corrective action on recruitment.
- Reporting of results is not adequate.

21.3 We are concerned about the government's ability to address the recruitment challenge.

Background and other observations

21.4 The public service has become significantly older. Seventy percent of executives could retire by 2008, and the feeder groups, the people who could eventually replace them, have a similar retirement profile. Public servants under 35 years of age are underrepresented.

21.5 For existing senior executives, it took an average of 10 years for them to move from a professional entry level to an executive level. Recruitment has, therefore, become imperative to ensure a well-functioning public service in the future.

21.6 The public service has changed and requires a higher proportion of knowledge workers than in the past. Today, these workers constitute 55 percent of public servants.

21.7 Recruitment has been an issue in the public service for at least 10 years. Many reports, and more recently the 1999 Speech from the Throne, have reported the need to recruit for the public service because of demographics and other factors, such as increased competition for qualified candidates.

F3

21.8 It is recognized that an effective and non-partisan public service is essential to the strong functioning of a democratic country. To remain a vibrant institution, the public service must be able to recruit and retain well-qualified employees.

21.9 The government recognizes that recruitment in the public service is a priority. In his March 2000 annual report, the Clerk of the Privy Council stated the following: "We need to start recruiting people now so that we have the time to groom and nurture skills and so new recruits will have time to benefit from the depth of experience and knowledge of public servants across the country."

21.10 We are concerned about the government's ability to address the urgent challenge of recruitment for the years ahead.

The responses of the Treasury Board Secretariat, on behalf of the government and the departments audited, and of the Public Service Commission are included at the end of this chapter. The responses recognize the importance of recruitment and indicate plans to address the issues identified.

Development of the Universal Classification Standard

A Follow-up

Chapter 22 – Main Points

22.1 The Treasury Board Secretariat has made major progress in implementing our 1996 audit recommendation on the development of the Universal Classification Standard for the federal public service. This project is fundamental to the reform of human resource management, particularly for staffing and compensation. It is a monumental and highly complex undertaking that requires much time. The present system is outdated and no longer meets the requirements of today's public service and tomorrow's.

22.2 In the last few years, the Secretariat has designed a standard intended to measure the content of diverse types of work in the public service, and has subjected it to a series of tests in departments. Since 1998, departments have been writing new work descriptions for all positions and evaluating them against the Standard. In the course of this project, the Treasury Board Secretariat has developed and issued guides and methodologies based on best practices in job evaluation.

22.3 Despite these achievements, the government still has to address significant issues:

- The Treasury Board Secretariat needs to ensure that the new Standard is being applied appropriately before fully converting to it.
- Departments need to ensure that their work descriptions are accurate and their position evaluation results valid and adequate.
- The Secretariat needs to perform further testing, based on accurate and up-to-date evaluation data, to establish the extent to which the Standard meets its stated objectives to be universal and gender-neutral.
- The government needs to ensure that reasonable and realistic financial resources are available to convert to the new Standard.

Background and other observations

22.4 A classification standard is a measuring tool for determining the relative value of positions in an organization. The Universal Classification Standard, now being developed, must be capable of evaluating all positions in the public service on the basis of work content. The results will be used to establish a hierarchy of positions and the compensation that reflects their requirements.

22.5 The Standard will apply to all Public Service employees for whom the Treasury Board is the employer, with the exception of the executive group. At August 2000, there were some 150,000 positions in 72 separate occupational groups, in some 65 departments and agencies subject to the new classification system. The development of a new classification standard has to meet the requirements of the *Canadian Human Rights Act* on equal pay for work of equal value.

22.6 The existing classification standards do not reflect today's emphasis on serving the public and managing for results. They also do not make reference to the fact that public servants work more and more in partnership with other levels of government and the private sector.

22.7 The development of a new classification standard was launched in 1991 as part of the Public Service 2000 initiative. In 1996, we reported serious deficiencies (May 1996 Report, Chapter 5). Pursuant to our recommendations and the findings of its own review, the government began to improve the Universal Classification Standard. This follow-up chapter is a progress report on the initiative to date.

The Treasury Board Secretariat has responded positively to our findings and recommendations and has affirmed that progress will continue to meet the Universal Classification Standard objectives.

Information Technology

Acquisition of Goods and Services

Chapter 23 – Main Points

23.1 In auditing acquisition activities (procurement) for large information technology projects in the government, we found that two recent acquisitions followed some essential elements of a procurement approach and project management framework designed to improve large technology projects. The approach emphasizes the benefits to be derived from a project, rather than focussing on a specific solution to a business problem. Although both projects are still in the construction phase, they have progressed and delivered as planned. While full implementation and deployment of the new systems are not assured, the results to date are encouraging.

23.2 We found, however, that the acquisition activities still spanned 18 months or more. The government needs to improve the timeliness of those activities to adequately support its objective of putting government on-line by 2004.

23.3 We also examined the acquisition process for the routine supply of microcomputers, equipment for local area networks and software. We found that the government has yet to finish replacing its discontinued method of supply for routine, low-volume purchases of software licences and software solution services. As a result, user departments and agencies do not have a ready, prenegotiated means for low-value purchases of certain software products and services.

23.4 We also found that the replacement method as developed thus far is inadequate, and there is still a risk that the government will continue to acquire installed bases of software on a piecemeal and non-competitive basis. Where user departments and agencies have done so, the government can become vulnerable to the filing of complaints with the Canadian International Trade Tribunal in relation to contracts that extend the use of the software to the entire department or involve department-wide maintenance and upgrade of the software.

23.5 Acquiring software licences and software solution services appropriately continues to be a challenge. The government needs to consider a strategy for acquiring software as a technology investment.

Background and other observations

23.6 Our data analysis showed that the significant expenditures involved in the acquisition of information technology (IT) goods and services have been on the rise. We estimated that in 1998-99, spending on IT amounted to about $3.4 billion, including salary costs.

23.7 The method of supply for routine, low-volume purchases of microcomputers and products related to local area networks has merit and adds value to the acquisition process. Nevertheless, in our view there are opportunities for cost savings of about $10 million a year by taking more advantage of consolidated purchases.

23.8 Our audit looked at eight user departments and agencies. We conducted a test of their compliance with the procurement authority delegated to them. We found a few minor deviations but no indication of blatant or widespread misuse of delegated authority.

23.9 Recent determinations by the Canadian International Trade Tribunal (CITT) were the main reason for changing the standing offer method of supply for routine, low-volume purchases of software licences and software solution services. Moreover, even though CITT cases have been few, government users and the IT community have indicated that they have generated intense scrutiny of all technology acquisitions in government in order to

avoid potential complaints to the Tribunal. In our view, there is a need to better respect the government's contracting objectives — meeting operational requirements with due regard to value for money while also respecting the principle of open and fair competition by complying with government regulations and trade agreements.

The government is generally supportive of the recommendations contained in the chapter.

Federal Health and Safety Regulatory Programs

Chapter 24 – Main Points

24.1 The overall objective of health and safety regulatory programs is to proactively protect Canadians from risks to health and safety — to catch the problem before it happens, and if it happens, to minimize the consequences.

24.2 The Canadian Food Inspection Agency, Health Canada, Environment Canada, Transport Canada, the Canadian Nuclear Safety Commission and the National Energy Board administer major federal health and safety regulatory programs. We estimate that in 1999-2000 the regulatory programs administered by these organizations spent about $1.2 billion and employed some 12,000 people. They administer about 85 Acts and 250 regulations. Their objectives range from controlling toxic chemicals to maintaining the safety of food, drugs and nuclear power plants.

24.3 The objective of the government's regulatory policy is to promote the design and implementation of effective regulatory programs. Because performance measurement is weak, there is insufficient information to assess the cost effectiveness of health and safety regulatory programs.

24.4 Over the past decade, our audits of federal health and safety regulatory programs have found many instances where the regulatory authorities have not met the expectations of the government's regulatory policy. While effectiveness cannot be judged solely on the basis of adherence or lack of adherence to the policy, well structured programs increase cost effectiveness and reduce the risk of regulatory failure.

24.5 Improving the structure and implementation of federal health and safety programs will require action government-wide and by the responsible regulatory authorities. In particular, we emphasize the need to ensure the following:

- the government explains to Canadians and the federal regulatory and inspection community the priorities for health and safety regulatory programs, particularly the balance the government has reached between the objective of protecting Canadians, addressing budget concerns and meeting economic objectives;
- reliable information is available on the level of risk and the extent to which it is and can be controlled;
- based on priorities determined by risk assessment, regulatory authorities have sufficient financial and human resources;
- the government identifies major health and safety objectives that can only be achieved through interdepartmental co-operation, and authorities assess officials on the achievement of these objectives; and
- the government annually submits reports to Parliament on the overall effectiveness of health and safety regulatory programs, including reports by lead regulatory authorities on the achievement of objectives that require significant interdepartmental co-operation.

Background and other observations

24.6 We undertook this audit to identify the following:

- major trends and challenges faced by health and safety regulatory authorities;
- patterns of recurring strengths and weaknesses in structure and implementation; and
- measures that could be taken to make significant improvements in the structure and implementation of regulatory programs.

24.7 We used key elements of the government's regulatory policy as a basis for organizing information on patterns of strengths and weaknesses. Our findings are based on the results of our current audits of food inspection programs, nuclear power plant regulation, the regulatory regime for biologics of Health Canada, and follow-up audits of animal health and plant protection, safety regulation for the air navigation system of Transport Canada, and onshore pipeline regulation. They are also based on audit findings from previous Reports of the Auditor General and the Commissioner of the Environment and Sustainable Development. As well, we have taken into account the findings of parliamentary committees, government reports and reports of non-government organizations.

24.8 Canadians are concerned about health and safety risks. Crises or regulatory failures heighten these concerns. However, the government cannot eliminate all risks. Canadians need to be provided with understandable information on health and safety risks and consulted on the choices to be made.

24.9 The public's confidence in the government's use of science and technology to protect the health and safety of Canadians has been shaken by recent crises, for example, the concerns about the safety of the blood supply reviewed by the Commission of Inquiry on the Blood System in Canada (Krever Commission). The use of independent expert advisory committees could be expanded to provide advice and enhance the credibility of the regulatory effort.

24.10 Under the Constitution and in practice, the federal government often shares responsibility for the protection of health and safety with the provinces. Co-operation is fast becoming mandatory, rather than a matter of choice. Increasingly, risks are of a global nature, and multinational action is required. Standards and regulatory approaches among countries are being harmonized through trade treaties or international agreements. This trend means that Canadian regulatory authorities need to co-operate to effectively present a Canadian position in international exercises for setting standards. For these reasons, it is in the interest of all parties to work together and to participate in the development of a national health and safety regulatory plan.

The Privy Council Office states that while the government believes its regulatory policy is sound, it shares our Office's concern. It recognizes the need to ensure that regulatory authorities have the capacity to meet the expectations of the policy — to properly develop and to appropriately implement regulations and regulatory programs.

Canadian Food Inspection Agency

Food Inspection Programs

Chapter 25 – Main Points

25.1 The Agency's food inspection programs are reviewed and generally well regarded by most foreign countries that import our products. This feedback provides a degree of assurance that the Agency's food inspection programs are contributing to the safety of the Canadian food supply.

25.2 Since its creation in April 1997, the Agency has undertaken a number of initiatives to improve the efficiency and effectiveness of federal food inspection — a major reason for its creation. These initiatives include the development of an Integrated Inspection System (IIS) to promote greater consistency between inspection programs; and the introduction of an approach based on the principles of hazard analysis and critical control points (HACCP). The HACCP-based approach is a tool to improve the safety of food through the assessment of hazards and the establishment of control systems that focus on prevention, rather than mainly the reliance on end-product testing.

25.3 While progress has been varied and in a few cases faltered, the Agency has made progress in many of the initiatives. We noted that the Agency has had difficulty in establishing a process to support risk-based resourcing. As a result, the Agency cannot demonstrate that it has appropriately resourced its food inspection programs based on risk. Such a process is needed particularly in the imported food sector, which is worth $15 billion and is growing, and the non-federally registered sector, which represents almost one-half of the food-processing industry. We also noted in the non-federally registered sector that the Agency has changed its inspection approach without adequately assessing overall risks and the options available for managing the sector. Also of concern is the lack of a formal strategy for the implementation of the HACCP-based approach and the setbacks encountered in the IIS.

25.4 We identified problems with the Agency's compliance activities. We examined 21 inspection files from establishments that had issued food recalls or had been prosecuted in the last two years. In 1999-2000, the Agency participated in 243 recalls and had 59 successful prosecutions. We found that in 16 cases, the same or similar problem persisted for many months and in some cases, years. The compliance actions taken were not sufficient to achieve the Agency's goal of timely correction of the compliance problem either because of the limitations in the legislation or a failure by the inspector to take more serious compliance action.

25.5 Measuring the success of initiatives and more broadly the performance of the Agency in achieving its goals is also a concern. We noted that the Agency had not set expectations or measured performance to determine if its initiatives and activities have contributed to a more efficient and effective food inspection system. Our annual assessment of the performance information in the Agency's annual report has consistently noted that readers are not provided with the information necessary to understand the extent to which the Agency is achieving its objectives.

Background and other observations

25.6 The Canadian Food Inspection Agency is the result of the amalgamation of food safety and inspection programs from three federal departments : Agriculture and Agri-Food Canada, Health Canada, and Fisheries and Oceans. It now has some 4,400 employees across the country and manages expenditures of $416 million. The Agency's main activities focus on inspecting the food supply, but it also conducts activities related to animal health and plant protection.

25.7 The Agency is not solely responsible for food safety. It shares this responsibility with other federal departments and provincial, territorial and municipal authorities. Industry and consumers also play an important role. Health Canada is responsible for establishing policies and standards relating to the safety and nutritional quality of food. The Agency is responsible for delivering federal inspection programs that enforce these policies and standards.

25.8 The Agency operates in a complex environment created by a number of factors, including changes in food risks, technology, inspection methodology, international requirements, consumer trends and consumer perception.

25.9 Our audit focussed on assessing how the Agency manages food inspection to reduce risks to food safety.

25.10 We found that a formal strategy for the implementation of the HACCP-based approach is needed. A plan for the transition period, including considering how to manage resources during the transition period needs to be developed. Further, insufficient information has been collected to allow the Agency to measure the success of implementing the HACCP-based approach in improving food safety. It could take many years to develop and implement the further redesign of the HACCP-based approach in the meat industry. This redesign would require industry to perform ante- and post-mortem detection with continuous government monitoring and oversight in the beef and pork industries. It could also take a long time to introduce a pathogen-reduction effort in these industries. This situation is in contrast with the important progress made in the poultry industry.

25.11 The Agency is lacking important information on the incidence of food-borne illness in humans and the prevalence of pathogens in the food supply. This is complicated by the fact that the Agency is not responsible for gathering some of the information. However, without this information, it is more difficult to manage risks to food safety and measure the success of Agency initiatives and its contribution to the safety of the food supply.

25.12 The Agency has consulted the provinces, industry and the public on some, but not all, significant initiatives and issues. As a result, the Agency has missed opportunities for broad public debate on important questions, including the following: How much inspection attention should be paid to the non-federally registered sector given its mandate? Should the Agency continue to provide industry with considerable flexibility in implementing the HACCP-based approach? Should it be leading internationally in implementing the further redesign of the HACCP-based approach in the meat industry? It is important that the Agency engage stakeholders, including Parliamentarians and the public, in a debate on these questions.

The Canadian Food Inspection Agency's responses to our recommendations are included in the chapter. The Agency accepts all but one of our recommendations and has indicated a number of actions it is taking or intends to take to address them. The Agency disagrees with our recommendation relating to the non-federally registered sector. Its position is reflected in its response following paragraph 25.82.

Health Canada

Regulatory Regime of Biologics

Chapter 26 – Main Points

26.1 Our audit of Health Canada's regulatory regime for biologics found that the Department is taking a reasonable approach in developing and implementing frameworks and approaches for regulating different biologics (blood and blood products, cells, tissues and organs of human or animal origin, vaccines and other biological drugs). Our work focusses on the management of the regime for regulating biologics. Therefore, we did not conclude on the effectiveness of specific regulations or on the safety of specific products.

26.2 The Department faces important challenges. It needs to do the following:

- to establish more formal guidance to determine the most appropriate regulatory approach for a given situation;
- to maintain the currency of regulations;
- to obtain sufficiently qualified staff to deal with the rapid technological advances in biologics; and
- to implement sufficient databases to adequately process, analyze and disseminate information on adverse reactions and events.

26.3 Overall, we found that the Department has adopted a proactive approach to identifying risks that could threaten the health and safety of Canadians in the area of biologics. Though the science for xenotransplantation (the use of live, non-human animal cells, tissues and organs in humans) is not perfected, the Department is being proactive in planning a regulatory regime for xenografts. However, many delays have characterized the implementation of the regulatory regime for transplantation of human tissues and organs. Transplants of these types have been performed in hospitals for a number of years.

Background and other observations

26.4 Health Canada is responsible for regulating biologics under the provisions of the *Food and Drugs Act* and Regulations. Accordingly, the Department's objective is to ensure that biologics available to Canadians are safe, effective and of high quality. The Bureau of Biologics and Radiopharmaceuticals does much of this work with several other bureaus in the Therapeutic Products Directorate of the Health Products and Food Branch. As well, the Population and Public Health Branch conducts some surveillance activities.

26.5 The safety of biologics is an important aspect of public health. Rapid advances in science have resulted in increasing regulatory challenges. Many of the federal laws that govern health and safety were developed decades ago. Today, science is yielding new products that up until recently were unimaginable. Some products and practices carry potential health risks and raise difficult questions that current legislation may not be fully equipped to address. It is important that regulations remain current. It is also necessary to ensure that the tools required to put in place regulations — or other interventions — are also current and sufficiently flexible to deal with changing demands.

26.6 The Department follows a traditional approach with prescriptive regulations to regulate most biologics. This framework is well-established and offers some benefits. However, Health Canada believes that the framework is not sufficiently flexible to deal with emerging products and other technological advances in

biologics. Therefore, the Department is moving toward adopting a standards-based regulatory approach for blood, tissues and organs, and xenografts. Under this approach, third-party standards development organizations develop standards with Health Canada and other interested parties.

26.7 The Processing and Distribution of Semen for Assisted Conception Regulations (the Semen Regulations) represented the only regulatory framework in biologics that incorporated by reference in the Regulations standards developed by a third party. While this approach appears to offer some benefits including more flexibility to deal with rapid changes in technology, there are some important issues that need to be addressed. The Department needs to ensure that compliance is verified and that accountability is assured for regulations referencing its own technical standards. The Department needs to apply lessons learned from the implementation of the Semen Regulations to future standards-based regulatory frameworks, as applicable.

Health Canada's responses to our recommendations are included in this chapter. The Department agrees with the recommendations and indicates the actions that it is taking or intends to take to address them.

Canadian Nuclear Safety Commission

Power Reactor Regulation

Chapter 27 – Main Points

27.1 The Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC) needs to improve its regulatory regime for power reactors to ensure that it continues to protect the health and safety of Canadians.

27.2 While the CNSC continuously monitors the compliance of power reactor licensees with regulatory requirements, its regulatory activities are not based on a rigorous, well-documented system of risk analysis and the ratings it assigns for regulatory performance (acceptable, conditionally acceptable or unacceptable) are not clear. In addition, CNSC's compliance and enforcement system is not yet complete. As a result, it cannot adequately demonstrate that it is achieving its safety objectives for the regulation of power reactors.

27.3 Like other nuclear regulators, CNSC faces significant difficulties in recruiting and retaining qualified staff. Combined with its current regulatory regime, which relies heavily on the expertise and judgment of staff, the lack of human resource capacity could impact its ability to function adequately in the future.

Background and other observations

27.4 The *Nuclear Safety and Control Act* came into force on 31 May 2000. It created the Canadian Nuclear Safety Commission to replace the Atomic Energy Control Board. CNSC is responsible for regulating the use of nuclear energy in Canada to protect health, safety, security and the environment. Our audit focussed on the regulatory activities related to power reactor licensing and regulation.

27.5 The CNSC has 440 staff. Its headquarters are in Ottawa. It maintains a site project office at each of the power reactor stations, where its staff monitor licensee compliance with regulations and the licence conditions. In fiscal year 2000, CNSC had total costs of $59 million.

27.6 In July 1999, of some 440 power reactors in the world, 22 were in Canada — 20 in Ontario, one in Quebec and one in New Brunswick. There were 104 power reactors in the United States.

The Canadian Nuclear Safety Commission agrees with our recommendations and is taking action to address them.

Follow-up of Previous Recommendations on Health and Safety Regulatory Programs

Chapter 28 – Main Points

28.1 This chapter presents our follow-up of three previously reported audits of federal health and safety regulatory programs. The Animal and Plant Health segment is a further follow-up to that reported in Chapter 28 of our 1998 Report.

28.2 Since our 1996 audit on animal and plant health, a number of initiatives have been undertaken within the Canadian Food Inspection Agency to address our recommendations concerning the assessment of risk and alternative service delivery; however, work remains to be done. Because many of our recommendations were long-term in nature, we did not yet expect their implementation to be complete. Progress is satisfactory, except in several specific areas.

28.3 Transport Canada has made satisfactory progress in the areas of risk analysis and audit and inspection. However, it has still not conducted or planned any formal review of the quality of Civil Aviation Daily Occurrence Reporting System (CADORS) data or any other safety performance data regularly supplied to it by NAV CANADA. The Department also has not yet established a formal process to reconcile the data it receives from NAV CANADA with the data from the Transportation Safety Board's incident-reporting system to ensure completeness.

28.4 The National Energy Board has made a good effort to meet its commitments and implement the recommendations. Progress has been slower than anticipated in some areas but is on track for full implementation in the near future. The Board has taken the tasks seriously and assigned senior staff to ensure successful completion.

Treasury Board Secretariat

The Government's Annual Contracting Activity Report — 1998

Chapter 29 – Main Points

29.1 This chapter examines the Treasury Board Secretariat's Annual Contracting Activity Report for the calendar year 1998. The Report provides Canadians with an annual statistical summary of the number and value of contracts let pursuant to the Government Contracts Regulations (GCR) and the government's contracting policy. The value of the reported contracts in 1998 accounted for $13.4 billion (including NATO Flying Training in Canada Program of $2.99 billion) or more than one third of the $35.7 billion cost of running the government.

29.2 The systems for gathering data for the Report capture most of what is required and have the potential to provide the base for a good and useful document. However, our audit found significant deficiencies in the Report with respect to validity, reliability, transparency and relevance. (We define these terms later.)

29.3 Specifically, the deficiencies that we noted in the 1998 Report include the following:

- **Validity.** Transactions relating to contract amendments, standing offers and credit card payments are included with information on primary contracting activities. The information on these transactions should be segregated in the Report.
- **Reliability.** The audit found that information on the number and dollar value of contracts was incomplete. For example, the Report did not include at least $320 million worth of contracts that should have been reported. We also found that information on the classification of contracts was unreliable.
- **Transparency.** The 1998 Report does not provide enough explanatory information or links to it to enable the unfamiliar reader to understand how the Report was prepared and the meaning of key terms used in presenting the data.
- **Relevance.** As was the case for previous reports, the 1998 Report was not published until more than a year after the end of the reporting period, thereby making its relevance questionable. In addition, it does not contain enough information in particular areas to meet the needs of the public and parliamentarians. These needs have been identified by parliamentary committees.

29.4 The available data do not permit us to quantify the effect of several of these deficiencies on the Report; nor do the data permit us to assess the interaction among them. Accordingly, we cannot assess the extent to which these deficiencies affect the overall fairness of presentation of the Report.

Background and other observations

29.5 The need for fairly presented and relevant statistical information on the government's contracting activities has been a long-standing concern of the Office of the Auditor General. We first raised the issue in 1982 and more recently in reports in 1991 and 1997. Concerns about the lack of appropriate information on contracting were major elements of the 1995 and 1997 Reports of the Standing Committee of the House of Commons on Government Operations. In 1999, the Public Accounts Committee also expressed concerns about the information and recommended that future reports be audited.

29.6 We recommend that the Treasury Board Secretariat improve the usefulness of the Annual Contracting Activity Report by segregating information on amendments, standing offers and credit card payments. We also

recommend that the Report provide the reasons for directing a contract to a particular supplier. The Treasury Board Secretariat should also develop quality assurance systems for the data used to develop the Report. In addition, the Secretariat needs to direct attention to resolving the conceptual and presentation issues that we have identified. Major improvements can be achieved with some additional effort and attention to statistical reporting by the procurement community.

As noted in "Subsequent Event" at the end of the chapter (paragraph 29.76), the Treasury Board Secretariat has already taken steps to address a number of our concerns. The Secretariat's responses to our recommendations indicate that it is actively addressing some and giving what it believes to be appropriate consideration to the rest.

Fisheries and Oceans

The Effects of Salmon Farming in British Columbia on the Management of Wild Salmon Stocks

Chapter 30 – Main Points

30.1 Fisheries and Oceans is managing the salmon farming industry on the basis that it poses an overall low risk to wild salmon and habitat. However, the Department is not fully meeting its legislative obligations under the *Fisheries Act* to protect wild Pacific salmon stocks and habitat from the effects of salmon farming. We found that the Department:

- is not fully carrying out its current regulatory responsibilities to enforce the *Fisheries Act* with respect to salmon farming operations;
- is engaged in research and is working with the Province of British Columbia (B.C.) to develop a regulatory framework for salmon farming, but there are shortfalls in research and monitoring to assess the effects of salmon farming operations; and
- has not put in place a formal plan for managing risks and for assessing the potential cumulative environmental effects of proposals for new sites, should the decision be made to expand the industry.

30.2 There is an urgent need for the Department to address these shortcomings in consultations with the Province if their goal of ensuring the co-existence of sustainable salmon fishing with the farming industry is to be achieved. The Department has recently obtained additional funds, which it plans to use to respond to industry and public concerns. Some projects include habitat management, further study on the environmental effects of aquaculture operations on fish habitat, and the effects of farmed and wild stock interaction. The Department has also notified the Province of B.C. and the salmon farming industry that it intends to begin assessing all fish farm operations to ensure that they are in compliance with the *Fisheries Act*.

Background and other observations

30.3 This is our third audit since 1997 of the Department's Pacific salmon management programs. In previous chapters we reported on habitat protection and management of the salmon fisheries. We found that loss of salmon habitat continued and that some wild salmon stocks were declining. Salmon farming has the potential to create additional stress on wild salmon stocks over time, especially if the industry expands. We found that the Department has not developed a plan to evaluate and manage the risks in the long term.

30.4 Reaching conclusions on the effects of salmon farming is difficult because there have been few scientific studies that apply directly to the B.C. situation. Recent scientific evidence of escaped Atlantic salmon reproducing in B.C. streams, and the potential for expansion of the industry, are raising new questions regarding effects on wild salmon stocks, including the cumulative effects on the environment and fisheries resources.

30.5 Atlantic salmon are raised initially in freshwater hatcheries, and at the juvenile stage they are transferred to open net pens in marine coastal waters in B.C. to complete their growth. They are harvested as adult salmon. It is while they are being reared in open net pens that possible interactions with wild salmon and their habitat can occur. Furthermore, open net pens are vulnerable to damage, which can result in escapes of farmed salmon.

The Department concurs with the contents of the chapter.

Fisheries and Oceans

Fleet Management

Chapter 31 – Main Points

31.1 In our opinion, Fisheries and Oceans is not managing its fleet in a cost-effective manner. There is a wide variation in practices and procedures employed by the five regions where the fleet operations are controlled. With each region having its own operating practices, procedures and support, the Department is missing opportunities for greater flexibility in sharing resources and for better productivity in providing the fleet service.

31.2 We observed the following problems in the key management practices that are important to a cost-effective fleet activity:

- The Department has not established clear, concrete, realistic and agreed-upon performance expectations for the fleet.
- The funding horizon has been only one year, even though the fleet is a capital-intensive activity with high fixed costs.
- There is a lack of service accords clearly establishing the performance and funding arrangements between the Department's programs and the fleet.
- Internal budgetary processes do not support accountability for the fleet activity.
- Information systems are not integrated and do not provide managers with reliable, timely information on performance and cost.
- The method of allocating costs to programs discourages vessel use.
- The fleet does not employ a life cycle approach to managing its vessels.
- The fleet is not adequately managing its single largest operating expenditure, its human resources.
- Shore-based support is too large, given the current size of the fleet.
- There are weaknesses in stewardship reporting to Parliament.

31.3 As the Department addresses these issues in an order of priority (they cannot all be addressed at once), it also needs to consider a longer-term strategy to renew its aging fleet. Such a strategy would need to take into consideration the changing nature of program requirements, the impact of technological change and the potential for alternative means of acquiring the services needed.

Background and other observations

31.4 At 31 March 2000, the fleet consisted of 144 vessels (122 were operational for some period during 1999–2000), including vessels as small as an 8-metre multi-tasked utility vessel to a 111-metre heavy gulf icebreaker. The fleet plays a key role in providing services such as aids to navigation, icebreaking, the marine component of search and rescue, and marine pollution prevention and response. It also supports the Department in the conduct of fisheries science and enforcement, hydrography, oceanography and other marine sciences.

31.5 In 1999–2000, Fisheries and Oceans spent approximately $229 million for operations, maintenance and capital replacement of the fleet. In addition, an estimated $52 million was spent on shore-based support.

31.6 The fleet's human resources are its single largest operating expense. At 1 April 2000, there were 756 officers and 1,308 crew assigned to vessels, although the number of people varies during the year depending on seasonal requirements. In addition, we estimate conservatively that there are about 447 full-time-equivalent shore-based positions that provide direct support to the fleet and about 55 positions associated with the Canadian Coast Guard College that provide training support directly to the fleet.

31.7 Our audit focussed on the 47 large vessels that operated for some period during 1999–2000, vessels in lay-up status, and the sea- and shore-based people directly involved in managing and operating the fleet. The large vessels annually incur between 70 and 80 percent of the operating costs of the fleet.

31.8 Since 1994, the fleet has had to deal with significant fiscal restraint, the merger of the former Transport Canada Coast Guard fleet with the science and fisheries enforcement fleets of Fisheries and Oceans (1995), and further fiscal restraint associated with the merger (1996 to the present). We had expected to find some management issues, given the amount of change the fleet has undergone; however, we are concerned about the number and seriousness of the issues we found. We believe that the resolution of these issues requires management's prompt action.

31.9 While the issues raised in this chapter are considerable and represent a challenge to management, the Department deserves credit for several initiatives that are important to the delivery of the fleet activity. Most notable is the ongoing implementation of the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (ISM Code). Also, during 1999–2000, program and fleet managers identified the existing vessels that could be afforded, within available funding, while providing the best possible service. This exercise did not address the problems we identified above; however, it could bring some stability to the environment in which the fleet operates.

The Department's overall response to this chapter follows paragraph 31.139. Fisheries and Oceans accepts our findings and indicates that a study is under way to develop strategic options for fleet management. Following completion of the study, the Department intends to develop an action plan addressing seven specific areas that encompass the issues we have identified.

National Defence

Defence Support Productivity: A Progress Report

Chapter 32 – Main Points

32.1 National Defence's efforts since 1994 to transform itself to a more entrepreneurial organization and to maintain military capabilities in the face of declining financial and human resources have yet to be completed. Efforts to reform the services we examined in 1996 that provide support to the ships, land force brigades and air squadrons of the Canadian Forces remain a work-in-progress.

32.2 In 1996 we reported that the productivity of the base/wing support functions of vehicle maintenance, supply and transportation had either fallen or was less than that of similar service providers. This year we found that, because of massive organizational and process changes, we could no longer measure productivity; nor could the base/wing managers tell us if they were more or less productive than they were in 1996.

32.3 Although the number of training days delivered per Canadian Forces school employee has declined since 1996, 14 schools may be unable to deliver the quantity of individual training required in the future.

32.4 National Defence's efforts to improve aircraft maintenance productivity have been relatively successful, although the introduction of AF 9000 Plus, a quality management system, has stalled.

32.5 The Department has achieved limited success in its efforts to shift to a more businesslike environment in those renewal efforts we examined.

- Business plans, although helpful in rationing declining resources, still lack performance measures. Managers continue to express concerns about the adequacy of cost information. As a result, it is difficult for managers to determine whether productivity is improving or declining.
- The devolution of operating budgets to the lowest level of the organization has led to confusion over roles and responsibilities. Managers do not have the knowledge and experience to carry out their new responsibilities. The Department has not provided adequate training on new information systems, and the complexity of the systems has complicated rather than simplified re-engineering and devolution initiatives. The Department has undertaken a number of initiatives to address these issues.
- The Department's efforts to transform its organizational culture continue; however, culture change priorities have yet to be identified.
- As might be expected, the two major alternative service delivery programs most closely associated with defence support productivity are meeting strong internal resistance from potentially affected employees. The Department expects to realize savings beginning in 2004.

32.6 We found that the lack of measurable progress in improving support productivity can be attributed to a number of factors, including:

- the relatively low priority of improving defence support productivity among the Department's competing programs;
- the need to cope with continuing personnel and budget reductions throughout the renewal period; and
- the lack of a strategic plan to guide the Department's reform efforts through its five-year renewal period (1994–1999).

Background and other observations

32.7 The operational ships, land force brigades and air squadrons are sustained by a support system that provides such things as personnel administration, food, fuel, equipment, maintenance and training. In a force of about 60,000, approximately 36,000 are dedicated to operations and training at any given time, with the remainder focussed mainly on continuing support. In dollar terms, support services consume approximately 45 percent of the $11 billion budget of National Defence. In this audit, we reviewed the progress made by the Department in improving productivity in support functions that we audited in 1996. These functions represent only part of the resources consumed by support services. Measuring and improving defence support productivity is important to ensure that only minimal resources are consumed by support functions so that maximum resources can be dedicated to operations.

32.8 In 1994, in response to the government's 1994 Defence White Paper, National Defence embarked on a five-year renewal program to devote maximum resources to the Canadian Force's combat capability by decreasing the cost of support activities. Between 1994 and 1999, the Canadian Forces were reduced from 76,000 to about 60,000 members. The civilian work force was reduced from 32,000 to about 20,000 employees. During this period of rapid personnel reductions, National Defence completed a number of significant overseas and domestic deployments.

The National Defence response is included in this chapter (paragraph 32.126). The Department stresses that it has faced many challenges and competing priorities that have reduced its ability to improve support productivity. Officials told us that business planning has resulted in greater awareness of the need for efficiency and that their Strategy for 2020 document will provide an overall framework for change.

National Defence acknowledges that the development of activity-based costing information has been slow, but says that its decision-making process has not suffered. The Department is still working on a performance measurement framework.

Follow-up of Recommendations in Previous Reports

Chapter 33 – Main Points

33.1 This year's reports indicate that some entities have been more successful than others in implementing corrective action. We noted satisfactory progress in some areas by several entities, but we also noted numerous areas where progress is disappointing. Some entities have made a good start in implementing changes, but have slowed down in completing them. Few entities get a "well done" for speedy implementation. We urge all departments and agencies to make a greater effort to accelerate their implementation plans.

33.2 Our 1998 audit of selected grant and contribution programs of **Industry Canada** and the **Department of Canadian Heritage** identified weak management practices. Our follow-up found that Industry Canada is making reasonable progress in addressing our recommendations. However, we uncovered a new issue — a $20 million payment in advance of need resulting in as much as $5 million of interest costs to the government. We found that the Department of Canadian Heritage has not made sufficient improvement in the management of grants and contributions under its Multiculturalism Program. Program objectives remain unclear and there are still serious problems with due diligence. We plan to report again next year on the Department's progress in remedying these problems.

33.3 Our follow-up of three previous chapters on Atlantic fisheries management found that **Fisheries and Oceans** is moving forward with a plan for the development and approval of a sustainable fisheries framework and the development of a new approach to fisheries management for the Atlantic fisheries. While the plan appears to address our key recommendations, the Department still needs to finalize the policy and develop detailed processes, procedures and legislation to support the new approach to fisheries management. Only then can we conclude that our recommendations have been fully addressed.

33.4 Since our report on **Population Aging and Information for Parliament**, the budgetary process has become more transparent and forward looking. The adjustment of budget forecasts for "prudence" is now shown explicitly, rather than embedded in the revenue and expenditure projections. In addition, the fiscal outlook has been extended from two years to five years. This, however, still falls short of what is needed to show the impact of the impending demographic shift one to three decades ahead.

33.5 The departments and agencies responsible for the planning and construction of the **Canadian Security Intelligence Service headquarters** and the **federal laboratories for Human and Animal Health** have taken action on most of the original audit recommendations and observations. However, the laboratory facilities in Winnipeg remain significantly underutilized. The Treasury Board Secretariat has only recently initiated a review of its monitoring role and methodology to ensure an appropriate level of oversight over major Crown projects. Public Works and Government Services Canada has not resolved certain contracting issues such as the definition of errors and omissions in contract documents and introducing meaningful incentives for reducing costs.

33.6 After our audit of the management of the Social Insurance Number (SIN), the government took steps to improve the integrity of data in the Social Insurance Register. **Human Resources Development Canada** has increased the number of investigations of SIN fraud and abuse and actions to address other issues identified by our audit are under way. However, a comprehensive study of the impact and extent of use of the SIN is still needed to fully understand the practical, economic and political implications of its use.

33.7 The government has made progress in its efforts to implement its **Financial Information Strategy** but considerable work is needed to ensure that the financial systems and accrual accounting policies will be in place by the April 2001 deadline. The longer-term integration of better financial information into day-to-day management decision making remains a challenge.

33.8 In addition to those mentioned above, this chapter includes follow-up reports on the **Canadian Customs and Revenue Agency**, the **Department of Finance**, **Human Resources Development Canada** and **Veterans Affairs Canada**. Other follow-up work is reported in different chapters throughout our reports.

Other Audit Observations

Chapter 34 – Main Points

34.1 The *Auditor General Act* requires the Auditor General to include in his Report matters of significance that, in his opinion, should be brought to the attention of the House of Commons.

34.2 This chapter fulfils a special role in the Report. Our other chapters normally report on value-for-money audits or on audits and studies that relate to operations of the government as a whole. "Other Audit Observations" reports on specific matters that have come to our attention during our financial and compliance audits of the Public Accounts of Canada, Crown corporations and other entities, or during our value-for-money audits.

34.3 This chapter covers the following:

- Atomic Energy of Canada Limited records its decommissioning and site remediation liabilities;
- managing suspected abuse and fraud in the Employment Insurance program;
- lack of clarity on basis used in setting Employment Insurance premium rates; and
- federal investment in Big Science: the Sudbury Neutrino Observatory.

34.4 Although each audit observation reports matters of significance, they should not be used as a basis for drawing conclusions about matters not examined.

Sustainable Development Strategy for the Office of the Auditor General

Chapter 35 – Summary

35.1 In our second sustainable development strategy, we commit to helping the federal government continually improve its management of environmental and sustainable development issues and to ensuring that our own operations are managed in an environmentally responsible manner.

35.2 We have made good progress in implementing our first strategy, but there are several areas that require improvement. Our biggest challenge is to further integrate environmental and sustainable development issues into our audit work. We need to better document changes made to our action plan, and we must also update and complete the implementation of our environmental and sustainable development training plan.

35.3 Our experience with the first strategy has allowed us to simplify our approach to managing sustainable development issues. We have reduced the number of goals and objectives and the indicators of performance that we use to measure our progress; and we have linked our actions to our planned results. From our experience with the first strategy, we learned that we needed to balance our environmental aspirations with other factors, such as increasing the quality of working life.

35.4 During the past three years our Office, including the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, has reported our findings to Parliament on subjects that include the government's management of smog, toxic substances, climate change, hazardous wastes, biodiversity and sustainable fisheries. We have reviewed the implementation of the first round of departmental strategies. Finally, we have assessed the performance of departments and agencies and provided guidance on how they can improve their management of environmental and sustainable development issues and reduce the environmental impacts of their own operations.

35.5 In the next three years, we will continue to perform audits of environmental issues and to follow up on our previous audits. In 2001 we plan to report on an audit of the way the federal government manages its responsibilities for selected sustainable development issues that affect the Great Lakes and St. Lawrence River basin.

35.6 Following amendments to the *Auditor General Act* in 1995 that formally incorporated environmental and sustainable development issues into our mandate, 24 federal departments and agencies tabled their first sustainable development strategies in the House of Commons in December 1997. Another four departments and agencies, including the Office of the Auditor General, voluntarily submitted strategies. The *Auditor General Act* requires that the strategies be updated every three years, and the second round of strategies was due to be tabled by December 2000 if Parliament were sitting.

35.7 The framework for our strategy focusses on three major areas: our audit work, our day-to-day operations, and our human resources. We believe it is in our audits and studies of federal organizations that we have the greatest impact.

35.8 Our sustainable development strategy aims to promote sustainable development among parliamentarians, federal organizations and Canadians in general. More specifically, our strategy tells parliamentarians how we integrate environmental and sustainable development considerations into our business as a legislative audit office, and how we measure the success of our efforts.

35.9 In the past three years, our Office has brought many environmental and sustainable development issues to the attention of Parliament and federal organizations through our financial audits, special examinations and

value-for-money audits, including our reviews of the sustainable development strategies. We have provided guidance through studies and other publications, including *Moving Up the Learning Curve*, a 1999 report by the Commissioner of the Environment and Sustainable Development. That report set out what the Commissioner expected to see in the second round of sustainable development strategies.

35.10 This chapter sets out our own second strategy. It includes:

- a description of our Office — our mandate, the work we do and the impact that we aspire to achieve;
- a summary of our performance and the lessons learned from our first strategy; and
- our objectives, indicators of performance and our planned results for the next three years.

Report of the
Auditor General of Canada to the House of Commons – 2000
Table of Contents

Volume 1 – April 2000

Chapter

Foreword and Main Points

1 Service Quality

2 Human Resources Development Canada – Service Quality at the Local Level

3 Citizenship and Immigration Canada – The Economic Component of the Canadian Immigration Program

4 Indian and Northern Affairs Canada – Elementary and Secondary Education

Chapters 5 & 6

5 Canada Customs and Revenue Agency – Travellers to Canada: Managing the Risks at Ports of Entry

6 Canada Customs and Revenue Agency and Department of Finance – Handling Tax Credit Claims for Scientific Research and Experimental Development

7 Royal Canadian Mounted Police – Services for Canada's Law Enforcement Community

8 Department of Finance – Managing Canada's Debt: Facing New Challenges

9 Streamlining the Human Resource Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities

Volume 2 – October 2000

Chapter

Foreword and Main Points

10 Transport Canada – Airport Transfers: National Airports System

11 Human Resources Development Canada – Grants and Contributions

12 Values and Ethics in the Federal Public Sector

13 Assessment of Financial Management Capabilities in Departments

14 Canadian International Development Agency – Managing Contracts and Contribution Agreements

Volume 2 – October 2000 (cont'd)

Chapter

15 Health Canada – First Nations Health: Follow-up

Other Observations

16 Follow-up of Recommendations in Previous Reports

17 Other Audit Observations

Volume 3 – December 2000

Chapter

Matters of Special Importance – 2000

Foreword and Main Points

18 Governance of Crown Corporations

19 Reporting Performance to Parliament: Progress Too Slow

20 Managing Departments for Results and Managing Horizontal Issues for Results

21 Post-Secondary Recruitment Program of the Federal Public Service

22 Development of the Universal Classification Standard: A Follow-up

23 Information Technology: Acquisition of Goods and Services

Protecting Health and Safety

24 Federal Health and Safety Regulatory Programs

25 Canadian Food Inspection Agency – Food Inspection Programs

26 Health Canada – Regulatory Regime of Biologics

27 Canadian Nuclear Safety Commission – Power Reactor Regulation

28 Follow-up of Previous Recommendations on Health and Safety Regulatory Programs

29 Treasury Board Secretariat – The Government's Annual Contracting Activity Report – 1998

30 Fisheries and Oceans – The Effects of Salmon Farming in British Columbia on the Management of Wild Salmon Stocks

31 Fisheries and Oceans – Fleet Management

32 National Defence – Defence Support Productivity: A Progress Report

Other Observations and Appendices

33 Follow-up of Recommendations in Previous Reports

34 Other Audit Observations

35 Sustainable Development Strategy for the Office of the Auditor General

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 19

L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
Nº de catalogue FA1-2000/3-19F
ISBN 0-662-85247-8
English copies also available

+3

Chapitre 19

L'information sur le rendement communiquée au Parlement

Les progrès sont trop lents

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

+5

Table des matières

Page

Points saillants 19-5

Introduction 19-7

Un bon départ en 1997 19-7
De nombreuses administrations rendent compte de leur rendement 19-7
Le Système de gestion des dépenses 19-7
Préciser les concepts de résultats et de rendement 19-8
Objet de la vérification 19-8

Observations et recommandations 19-10

Le Système de gestion des dépenses depuis 1997 19-10

Nos attentes à l'égard des rapports 19-11

Certaines améliorations dans les énoncés des attentes en matière de rendement 19-12
Un éventail de termes sont utilisés pour énoncer ce qui doit être accompli 19-12
L'établissement d'attentes concrètes demeure un défi 19-13
Utilisation non uniforme des concepts 19-14

La communication des réalisations progresse lentement 19-16
Il faut améliorer l'information sur les réalisations communiquée 19-16
Il faut faire davantage pour évaluer la contribution d'un programme 19-18
Les évaluations peuvent jouer un rôle important dans la communication du rendement mais elles sont sous-utilisées 19-20

Il faut présenter des rapports plus équilibrés et donner une mesure de la fiabilité des données 19-20
Il faut des rapports plus équilibrés et donc plus crédibles 19-21
Il faut attacher plus d'importance à la fiabilité des données 19-21

Les rapports sur le rendement montrent une amélioration modeste 19-23
L'information sur le rendement communiquée par certains ministères a progressé 19-24
Cela prendra encore beaucoup de temps avant d'avoir de bons rapports sur le rendement 19-25

Leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de rapports 19-26
Il faut encourager la préparation de meilleurs rapports électroniques 19-26
Le Secrétariat du Conseil du Trésor met l'accent sur les rapports collectifs 19-27

Il faut une plus grande participation des parlementaires 19-28
Les parlementaires utilisent encore assez peu les rapports 19-28
Améliorations proposées au mécanisme actuel de rapport au Parlement 19-28
Propositions d'amélioration soumises par les membres des comités 19-29

Des changements s'imposent pour améliorer les rapports sur le rendement 19-30
Le mécanisme de rapport comporte des points forts 19-30
Qu'est-ce qui pose problème? 19-30
Des principes de rapport clairs et communs s'imposent 19-31
Le rendement est communiqué dans un contexte politique 19-32
Il faut davantage d'incitatifs 19-32
Il faut un examen critique plus rigoureux des attentes 19-33
Un rôle plus important pour les comités parlementaires 19-34
Est-il temps de légiférer? 19-35

Conclusion 19-37

À propos de la vérification 19-39

Page

Pièces

19.1	Concepts et termes en matière de résultats et de rendement	19-9
19.2	Que devrait-on trouver dans un rapport sur le rendement	19-11
19.3	Évaluation des énoncés du rendement attendu	19-14
19.4	Exemples d'énoncés d'attentes en matière de rendement	19-15
19.5	Évaluation de l'information communiquée sur les réalisations	19-17
19.6	Types de réalisations communiquées	19-18
19.7	Communication des activités comme réalisations – Exemples	19-19
19.8	Utilisation des constatations d'une évaluation pour renforcer la description du rendement – Exemple	19-20
19.9	Bonnes pratiques pour améliorer la qualité de l'information sur le rendement	19-22
19.10	Exemples de lois sur la reddition de comptes d'autres administrations	19-36

Annexes

A.	Ministères et organismes dont nous avons examiné les rapports	19-42
B.	Énoncé des attentes sur le rendement	19-43
C.	État des recommandations de 1997 sur la communication de l'information sur le rendement	19-44
D.	Sommaire des recommandations de 1998 du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et réponse du gouvernement	19-46
E.	Sommaire des propositions du Projet d'amélioration des rapports au Parlement (Phase 2) et des recommandations du Sous-comité	19-47

L'information sur le rendement communiquée au Parlement

Les progrès sont trop lents

Points saillants

19.1 L'information sur le rendement communiquée au Parlement par les ministères et les organismes est en progrès, mais nous jugeons que le rythme actuel des progrès est décevant. À ce rythme, il faudra beaucoup trop de temps pour que l'habitude de communiquer de l'information de bonne qualité s'instaure. Nous admettons qu'il n'est pas facile de communiquer de l'information sur le rendement et qu'il faut du temps pour cela. Pourtant, nous pensons qu'il faut attacher plus d'importance à cette question. Les députés ont besoin d'information sur ce que les Canadiens obtiennent en contrepartie des taxes qu'ils paient, afin de tenir le gouvernement responsable. L'information sur le rendement de bonne qualité est devenue un élément essentiel des systèmes démocratiques modernes.

19.2 Le moment est peut-être venu de légiférer pour obtenir cette information. Plusieurs gouvernements au Canada ont adopté des lois qui obligent leur administration à rendre compte de son rendement à la législature. La loi met en lumière l'importance d'une information de bonne qualité et en fait une exigence plus permanente et plus durable.

19.3 Notre examen des documents du *Budget des dépenses* — des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement — de 47 ministères et organismes au cours des 4 à 5 dernières années a révélé ce qui suit :

- Même s'il y a eu progrès, peu de ministères énoncent concrètement ce qu'ils prévoient réaliser et rendent compte par rapport à ces attentes.
- Dans l'information communiquée sur leurs réalisations, les ministères s'attachent trop à donner des listes d'activités et d'extrants et trop peu à faire le lien entre leurs activités et les résultats escomptés.
- Les rapports ne présentent que trop peu de constatations d'évaluation des résultats des activités et de la façon dont les programmes contribuent aux résultats.
- Il existe peu de liens entre l'information sur le rendement financière et non financière; on ne donne pas les coûts de la plupart des réalisations.
- Les rapports sur le rendement ne sont pas équilibrés. La plupart des ministères ne rendent compte que des « bonnes nouvelles » et ne font presque pas mention du rendement inférieur aux attentes. Comme les députés l'ont déclaré à maintes reprises, les rapports qui ne présentent que des bonnes nouvelles ne sont pas crédibles.

19.4 Nous avons noté le leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de rapport. Nous avons trouvé aussi quelques exemples de reddition de comptes et un certain nombre de points forts dans le mécanisme actuel de rapport. Néanmoins, après cinq ans d'expérience, les rapports ministériels ne présentent que des améliorations modestes dans l'ensemble.

19.5 Parmi les facteurs qui ont contribué à la faiblesse actuelle des rapports, trois facteurs ressortent :

- les principes fondamentaux d'un bon rapport ne sont pas compris ni appliqués;
- la communication d'information sur le rendement a des dimensions politiques;
- il existe peu d'incitatifs à la production d'un bon rapport ou peu de sanctions à la production d'un mauvais.

19.6 Outre qu'il pourrait envisager de proposer une loi, à notre avis, le gouvernement doit apporter les changements suivants au mécanisme actuel de rapport :

- en arriver à une entente sur les principes régissant la communication de l'information sur le rendement;
- accorder plus d'importance aux incitatifs de nature à favoriser l'adoption de méthodes de rapport fondées sur des éléments probants;
- faire en sorte que le Secrétariat du Conseil du Trésor assure une surveillance plus rigoureuse;
- obtenir que les parlementaires participent davantage à l'examen des plans et des rapports sur le rendement.

Contexte et autres observations

19.7 Chaque année, à l'automne, les ministères fédéraux présentent au Parlement leurs rapports sur le rendement dans lesquels ils décrivent leurs réalisations. Les rapports sont renvoyés au comité permanent compétent. L'étude des rapports à ce moment-là permet aux comités parlementaires de faire des recommandations en prévision des décisions de dépense devant être annoncées plus tard par le gouvernement dans le Budget. Au printemps, après le Budget, les ministères présentent leurs rapports sur les plans et les priorités, lesquels décrivent ce qu'ils prévoient réaliser au cours de l'exercice à venir et des exercices suivants.

19.8 En 1997, nous avons fait rapport pour la première fois sur le nouveau mécanisme de rapport au Parlement. Nous avons constaté qu'il s'agissait d'un bon départ et que le cadre fondamental utilisé pour communiquer l'information était bon.

19.9 Un rapport sur le rendement crédible comporte nombre d'avantages : il peut améliorer la reddition de comptes et la confiance dans le gouvernement; fournir de l'information sur des programmes et des services améliorés et permettre un meilleur examen parlementaire de ceux-ci; enfin, il peut servir d'incitatif aux ministères et aux organismes pour qu'ils gèrent en fonction des résultats escomptés.

19.10 À deux occasions au cours des dernières années, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a publié des rapports contenant des recommandations sur des façons d'inciter les parlementaires à étudier davantage le *Budget des dépenses*.

19.11 Le Président du Conseil du Trésor dépose tous les ans, avec les rapports ministériels sur le rendement, un rapport au Parlement sur la mesure du rendement, les rapports et la gestion axée sur les résultats au gouvernement. Ces dernières années, ce rapport a fourni de l'information sur le rendement utile en matière de résultats collectifs, c'est-à-dire les secteurs où plusieurs ministères ou plusieurs gouvernements travaillent ensemble en vue de l'atteinte d'un résultat.

19.12 Le Secrétariat du Conseil du Trésor prend d'importantes mesures en vue de faire davantage rapport électroniquement. Il doit encourager les ministères à tirer un plus grand parti de ce médium, et recenser et faire connaître les bonnes pratiques.

La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés, est présentée à la fin du chapitre. Le Secrétariat a répondu de façon positive au chapitre et aux recommandations qu'il contient. Le Secrétariat accepte celles-ci et indique, au besoin, les mesures prises ou prévues pour y donner suite.

Introduction

Un bon départ en 1997

19.13 En 1997, nous avons examiné l'état de l'information sur le rendement communiquée au Parlement par le gouvernement fédéral (*Rapport du vérificateur général* de 1997, chapitre 5, « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses »). Nous avons indiqué que, souvent, le public et les députés n'ont pas le genre de données qui démontreraient aux Canadiens ce qu'ils obtiennent en contrepartie des impôts et taxes qu'ils paient. Trop souvent, les ministères décrivent les activités entreprises et les services offerts, plutôt que les résultats obtenus.

19.14 Cependant, nous avons observé que plusieurs ministères avaient accompli des progrès; nous avons constaté que l'information sur le rendement qu'ils avaient communiquée au Parlement répondait à bon nombre des aspects clés des rapports sur le rendement. Nous avons noté que les ministères devaient décrire plus clairement et plus précisément le rendement attendu. L'information sur le rendement devait être plus centrée sur les avantages qu'en retirent les Canadiens. Le chapitre contenait plusieurs recommandations à l'intention des ministères pour leur permettre d'améliorer leurs rapports sur le rendement.

19.15 Nous avons également recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor exerce un leadership vigoureux. Nous avons indiqué que le rôle des comités permanents du Parlement était essentiel pour que les progrès se poursuivent : en effet, si les comités demandaient de l'information sur le rendement et utilisaient manifestement cette information dans leurs délibérations, les ministères seraient fortement incités à recueillir et à fournir l'information.

De nombreuses administrations rendent compte de leur rendement

19.16 **Un nombre croissant d'administrations au Canada ont pris des initiatives en matière de communication d'information sur le rendement.** Comme nous l'avons indiqué en 1997, de nombreuses administrations au Canada (et ailleurs) font des efforts visibles pour fournir à leur assemblée législative et à leur population une information de meilleure qualité sur le rendement des programmes gouvernementaux. Au Canada, c'est le gouvernement albertain qui a peut-être le plus d'expérience puisqu'on communique à l'assemblée législative de l'information sur le rendement, tant à l'échelle gouvernementale que ministérielle. Les initiatives prises par la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick dont nous avons fait état en 1997 se sont poursuivies, avec certains changements apportés par les nouveaux gouvernements. Plus récemment, le Québec et la Colombie-Britannique ont adopté une loi exigeant que l'administration rende compte à la législature de son rendement. La Saskatchewan compte aussi améliorer l'information communiquée.

19.17 Nous n'avons pas examiné le succès des initiatives d'autres administrations ni comparé leur information sur le rendement avec celle communiquée par le gouvernement fédéral au Canada. Nous citons l'expérience et les efforts soutenus déployés par ces administrations pour montrer que, bien qu'il ne soit pas facile de fournir de l'information de meilleure qualité sur les résultats des programmes gouvernementaux, il est possible d'y parvenir.

Le Système de gestion des dépenses

19.18 Les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour améliorer l'information communiquée au Parlement comprennent la création, en 1981, de la Partie III du *Budget des dépenses*. La Partie III vise à fournir aux députés de

l'information sur les plans de dépenses des ministères et sur le rendement et les résultats obtenus grâce aux dépenses autorisées. En 1983, le gouvernement a accepté d'ajouter à la Partie III les sommaires des évaluations de programme.

19.19 En 1995, le gouvernement a révisé le Système de gestion des dépenses qu'il avait utilisé pour gérer ses affaires et en communiquer les résultats au Parlement. C'est ainsi qu'il a lancé le Projet d'amélioration des rapports au Parlement.

Le dépôt des plans au printemps et des rapports sur le rendement à l'automne vise à étendre le rôle des comités permanents.

19.20 La perspective du Parlement. Le projet avait pour objet de fournir au Parlement de l'information de meilleure qualité sur les plans du gouvernement et son rendement. Comme projet pilote, et avec l'assentiment du Parlement, la Partie III du ***Budget des dépenses*** a été scindée en deux documents :

- un rapport sur les plans et les priorités, déposé au printemps avec les Parties I et II du *Budget principal des dépenses*, pour établir les objectifs de rendement et décrire l'orientation générale que le ministre veut donner au ministère au cours de l'exercice à venir et des deux exercices suivants;
- un rapport sur le rendement déposé à l'automne pour indiquer la mesure dans laquelle les résultats obtenus jusqu'alors reflètent les résultats prévus.

19.21 Ces deux nouveaux rapports font partie des documents du *Budget des dépenses*, qui sont déposés à la Chambre des communes et étudiés par les comités permanents compétents. Le dépôt des plans au printemps et des rapports sur le rendement à l'automne vise à étendre le rôle des comités permanents. Le dépôt des rapports sur le rendement à l'automne permet aux comités de communiquer, en temps opportun, leurs conclusions à la Chambre et de faire connaître leurs points de vue au gouvernement au moment où celui-ci mène ses consultations à l'automne en prévision du prochain budget. Ainsi, les comités permanents peuvent influer sur les plans et les priorités en matière de dépenses pour le prochain exercice ou les exercices suivants. Les plans communiqués au printemps peuvent orienter les rapports des comités à la Chambre sur les plans et les priorités des exercices futurs.

Préciser les concepts de résultats et de rendement

19.22 Les discussions sur les rapports sur le rendement peuvent être difficiles à comprendre, car elles font appel à un certain nombre de concepts et de termes particuliers. La pièce 19.1 en présente quelques-uns.

Objet de la vérification

19.23 Nous avons examiné l'état actuel de l'information sur le rendement communiquée à l'échelle du gouvernement. Cette vérification constituait en partie un suivi des observations et des recommandations du chapitre 5 de notre rapport de 1997. Nos objectifs étaient d'évaluer :

- les progrès réalisés par le gouvernement au chapitre de la communication de l'information sur le rendement au Parlement, y compris le leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'utilisation de cette information par les comités permanents;
- les forces et les faiblesses du mécanisme fédéral de rapport sur le rendement.

19.24 Nous avons examiné les documents de la Partie III du *Budget des dépenses*, c'est-à-dire les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement de 47 ministères et organismes (dont la liste figure à l'annexe A). Il s'agit des plus gros ministères et organismes, dont les 16 qui ont participé à l'essai pilote des rapports sur le rendement en 1996, et d'un échantillon d'organismes plus petits. Plus de 80 ministères et organismes soumettent tous les ans au Parlement ces deux documents budgétaires.

Pièce 19.1

Concepts et termes en matière de résultats et de rendement

La notion de **rendement** a trait à la façon dont les choses sont accomplies :

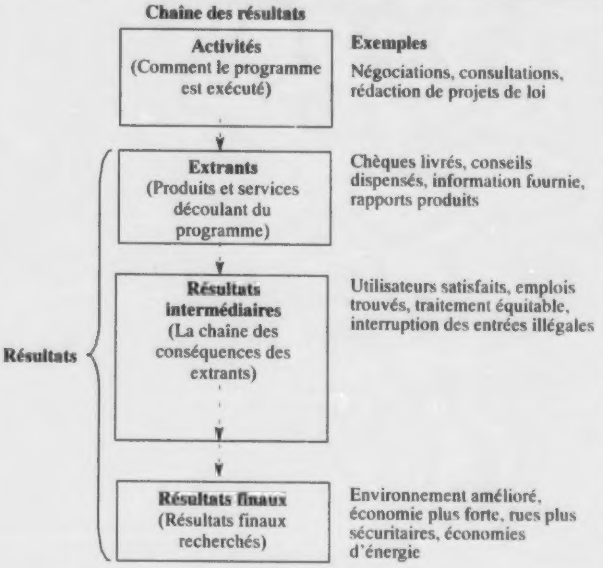
- A-t-on obtenu les résultats escomptés?
- Les a-t-on obtenus en respectant le budget et de la façon la plus efficiente possible?
- Y a-t-il eu des répercussions indues, imprévues?

Elle porte également sur la question de savoir si le rendement obtenu pourra être maintenu ou amélioré :

- L'organisation apprend-elle de l'expérience et s'adapte-t-elle?

Par conséquent, le rendement porte sur un certain nombre d'idées; il n'est pas toujours simple de déterminer quel aspect particulier du rendement mesurer ni quand le mesurer. Avec ses programmes, le gouvernement mène un certain nombre **d'activités** qui produisent un éventail de **résultats**. Les programmes donnent deux sortes de résultats : **les extrants**, les produits et les services directs résultant des activités du gouvernement; et les **résultats**, soit les conséquences des extrants sur les Canadiens et la société. Les extrants sont des résultats immédiats que les gestionnaires peuvent contrôler en grande partie, tandis que les résultats intermédiaires et finaux sont influencés par des facteurs extérieurs aux programmes.

Les **résultats finaux** (appelés parfois résultats à long terme ou ultimes) sont le but ultime recherché. Entre les extrants et les résultats finaux, on trouve une séquence de **résultats intermédiaires** qui doivent donner lieu aux résultats escomptés mais qui ne sont pas une fin en soi. Il est plus facile d'établir un lien entre les résultats intermédiaires et les activités d'un programme qu'avec les résultats finaux. La **chaîne des résultats** est cette séquence des extrants et des résultats finaux qui se produit comme suite aux activités du programme.



L'encadré ci-dessous illustre la façon dont les divers résultats d'un programme de lutte contre le tabagisme pourrait être caractérisés.

Résultat	Programme de lutte contre le tabagisme
Extrants	• publicité et promotion anti-tabac • distribution de documents d'information • application de la réglementation sur l'usage du tabac
Résultats intermédiaires	• observation de la réglementation • réduction du nombre de fumeurs • réduction du nombre de nouveaux fumeurs
Résultats finaux	• réduction de l'incidence des problèmes de santé et des décès attribuables au tabac • réduction des coûts des soins de santé liés à des problèmes attribuables au tabagisme

Pièce 19.1

Concepts et termes en matière de résultats et de rendement

La notion de **rendement** a trait à la façon dont les choses sont accomplies :

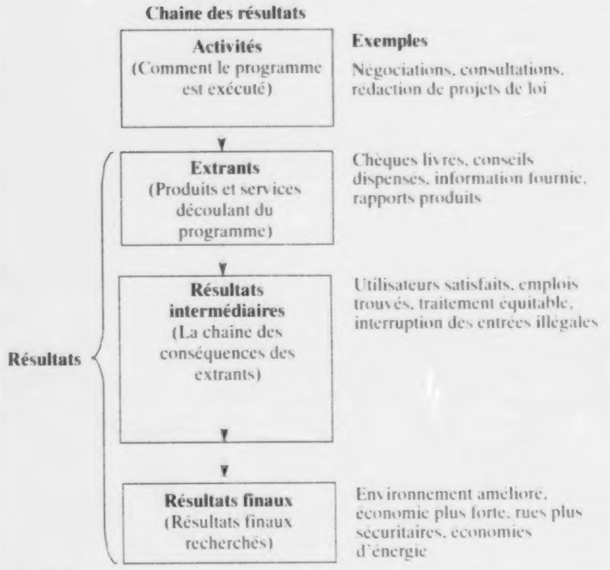
- A-t-on obtenu les résultats escomptés?
- Les a-t-on obtenus en respectant le budget et de la façon la plus efficiente possible?
- Y a-t-il eu des répercussions indues, imprévues?

Elle porte également sur la question de savoir si le rendement obtenu pourra être maintenu ou amélioré :

- L'organisation apprend-elle de l'expérience et s'adapte-t-elle?

Par conséquent, le rendement porte sur un certain nombre d'idées; il n'est pas toujours simple de déterminer quel aspect particulier du rendement mesurer ni quand le mesurer. Avec ses programmes, le gouvernement mène un certain nombre **d'activités** qui produisent un éventail de **résultats**. Les programmes donnent deux sortes de résultats : **les extrants**, les produits et les services directs résultant des activités du gouvernement; et les **résultats**, soit les conséquences des extrants sur les Canadiens et la société. Les extrants sont des résultats immédiats que les gestionnaires peuvent contrôler en grande partie, tandis que les résultats intermédiaires et finaux sont influencés par des facteurs extérieurs aux programmes.

Les **résultats finaux** (appelés parfois résultats à long terme ou ultimes) sont le but ultime recherché. Entre les extrants et les résultats finaux, on trouve une séquence de **résultats intermédiaires** qui doivent donner lieu aux résultats escomptés mais qui ne sont pas une fin en soi. Il est plus facile d'établir un lien entre les résultats intermédiaires et les activités d'un programme qu'avec les résultats finaux. La **chaine des résultats** est cette séquence des extrants et des résultats finaux qui se produit comme suite aux activités du programme.



L'encadré ci-dessous illustre la façon dont les divers résultats d'un programme de lutte contre le tabagisme pourrait être caractérisés.

Résultat	Programme de lutte contre le tabagisme
Extrants	• publicité et promotion anti-tabac • distribution de documents d'information • application de la réglementation sur l'usage du tabac
Résultats intermédiaires	• observation de la réglementation • réduction du nombre de fumeurs • réduction du nombre de nouveaux fumeurs
Résultats finaux	• réduction de l'incidence des problèmes de santé et des décès attribuables au tabac • réduction des coûts des soins de santé liés à des problèmes attribuables au tabagisme

19.25 Comme il s'agissait d'une vérification de portée gouvernementale des progrès réalisés jusqu'à maintenant au chapitre de la communication de l'information sur le rendement, nous n'avons pas vérifié la fiabilité ou l'exactitude de cette information dans les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement.

19.26 D'autres détails sur les objectifs, les critères et la méthode de vérification sont présentés à la fin du présent chapitre à la rubrique **À propos de la vérification.**

Observations et recommandations

Le Système de gestion des dépenses depuis 1997

19.27 Le Projet d'amélioration des rapports au Parlement a été lancé en 1995 avec la participation de 5 ministères pilotes et a ensuite été élargi pour en inclure 16. Des événements importants se sont produits depuis notre vérification de 1997.

- Tous les ministères et organismes (82 en 1999) soumettent des rapports sur les plans et les priorités et des rapports sur le rendement.
- En se fondant sur les travaux du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, un sous-comité parlementaire chargé de l'étude des crédits a souscrit au Projet d'amélioration des rapports au Parlement en décembre 1998 et a recommandé aux comités permanents certaines façons de mieux utiliser les rapports du *Budget des dépenses*. Dans sa réponse de mai 1999, le gouvernement a accepté de faire participer davantage les parlementaires en lançant la phase 2 du Projet d'amélioration des rapports au Parlement.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé sur son site Web une page sur le *Budget des dépenses*. Cette page présente les rapports ministériels sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités, ainsi que des liens avec d'autre information sur le rendement et de l'information sur des initiatives de portée gouvernementale.
- En mars 2000, le gouvernement a publié *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada.
- Un second sous-comité a été créé en mai 2000 pour étudier des propositions en vue de la phase 2; il a déposé son rapport le 12 juin 2000.

19.28 Les plans activités ne sont plus soumis au Conseil du Trésor. L'évolution des plans d'activités des ministères est peut-être le plus gros changement apporté au Système de gestion des dépenses. L'obligation faite aux ministères de soumettre à la considération du Conseil du Trésor un plan d'activités au lieu d'un plan opérationnel pluriannuel faisait partie intégrante du Système de gestion des dépenses original. Au départ, les plans d'activités devaient être des plans stratégiques triennaux concis énonçant des buts, des objectifs et des mesures de rendement. Plusieurs provinces, dont l'Alberta, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, ont adopté le régime des plans d'activités.

19.29 À partir de 1997, les plans d'activités ont évolué considérablement et il n'est plus nécessaire de les soumettre au Conseil du Trésor depuis 2000. Le processus de présentation commençait à être jugé lourd et inutile. Aux fins des communications externes, un certain nombre de ministères se servent de leurs rapports sur les plans et les priorités comme plans d'activités.

19.30 Les ministères sont encouragés à établir des plans d'activités pour leurs propres besoins de planification. Les analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor peuvent obtenir des copies de ces plans dans le contexte du dialogue continu

qu'ils entretiennent avec les ministères. À certains moments et selon un cycle, tout sous-ministre peut devoir envoyer une lettre au Secrétaire du Conseil du Trésor pour lui décrire les principales questions et préoccupations du ministère. Le Secrétariat du Conseil du Trésor compte préparer un rapport annuel au Conseil du Trésor sur les principaux risques et les principales questions auxquels les ministères sont confrontés, accompagné d'options pour y faire face. Le but visé est la présentation au Cabinet, par le Président du Conseil du Trésor, des résultats de ce processus au tout début du cycle d'établissement des priorités.

19.31 La Structure de planification, de rapport et de responsabilisation est encore approuvée par le Conseil du Trésor. Un élément important du Système de gestion des dépenses révisé est l'adoption, par les ministères, d'un cadre unique de responsabilisation axé sur les buts aux fins de la communication de l'information financière et non financière. Cette structure de planification, de rapport et de responsabilisation (SPRR) établit un lien entre le régime de gestion interne et de reddition de comptes du ministère et ses objectifs, ses secteurs d'activité, ses besoins en ressources et ses cibles de rendement. Il vise à servir de base à l'information communiquée dans les plans d'entreprise et les documents du *Budget des dépenses*. Les ministères sont toujours tenus de faire approuver leur SPRR par le Conseil du Trésor s'ils veulent modifier de façon marquée leur cadre de rapport.

19.32 Pour que les rapports ministériels sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités soient axés sur les résultats, les ministères doivent préparer un « tableau des principaux engagements en matière de résultats » pour structurer leurs rapports et ils doivent déterminer le genre d'information qu'ils devront fournir pour démontrer leurs résultats. Des travaux sont entrepris dans les ministères pour faire correspondre la SPRR aux principaux engagements en matière de résultats et aux secteurs d'activité afin de lier les dépenses aux résultats. Les changements apportés à ces tableaux sont étudiés chaque année par le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor avant la préparation des rapports ministériels sur le rendement.

Un élément important du Système de gestion des dépenses révisé est l'adoption, par les ministères, d'un cadre unique de responsabilisation axé sur les buts aux fins de la communication de l'information financière et de celle sur le rendement.

Nos attentes à l'égard des rapports

19.33 Après avoir discuté avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor en 1997, nous avons établi cinq caractéristiques (voir la pièce 19.2) que doivent comporter les rapports sur le rendement pour démontrer un rendement crédible :

Pièce 19.2

Que devrait-on trouver dans un rapport sur le rendement?

Après avoir lu un rapport sur le rendement, un député ou le public devrait avoir un bon aperçu d'un ministère ou de son fonctionnement. Plus particulièrement, le lecteur devrait savoir ce qui suit :

Quels sont le contexte et la stratégie? Ce que le ministère fait et pourquoi, quels sont ses programmes, ce qu'ils devraient réaliser, à l'aide de quelles méthodes.
Quels étaient les résultats escomptés? Ce que chaque programme vise expressément à réaliser au cours des prochaines années en vue d'atteindre un résultat final.
Les résultats obtenus. Les réalisations jusqu'à maintenant, comment elles se comparent avec les résultats escomptés, quelles ressources ont été utilisées, comment le programme a contribué à ces réalisations et quels facteurs et autres programmes ont influé sur le rendement.
Quels changements sont apportés? Quelles mesures sont prises pour améliorer le rendement s'il est inférieur aux attentes?
Dans quelle mesure les données sont-elles fiables? Dans quelle mesure l'information communiquée est-elle fiable, et quelles données ou informations doivent être utilisées avec prudence?

qu'ils entretiennent avec les ministères. À certains moments et selon un cycle, tout sous-ministre peut devoir envoyer une lettre au Secrétaire du Conseil du Trésor pour lui décrire les principales questions et préoccupations du ministère. Le Secrétariat du Conseil du Trésor compte préparer un rapport annuel au Conseil du Trésor sur les principaux risques et les principales questions auxquels les ministères sont confrontés, accompagné d'options pour y faire face. Le but visé est la présentation au Cabinet, par le Président du Conseil du Trésor, des résultats de ce processus au tout début du cycle d'établissement des priorités.

19.31 La Structure de planification, de rapport et de responsabilisation est encore approuvée par le Conseil du Trésor. Un élément important du Système de gestion des dépenses révisé est l'adoption, par les ministères, d'un cadre unique de responsabilisation axé sur les buts aux fins de la communication de l'information financière et non financière. Cette structure de planification, de rapport et de responsabilisation (SPRR) établit un lien entre le régime de gestion interne et de reddition de comptes du ministère et ses objectifs, ses secteurs d'activité, ses besoins en ressources et ses cibles de rendement. Il vise à servir de base à l'information communiquée dans les plans d'entreprise et les documents du *Budget des dépenses*. Les ministères sont toujours tenus de faire approuver leur SPRR par le Conseil du Trésor s'ils veulent modifier de façon marquée leur cadre de rapport.

19.32 Pour que les rapports ministériels sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités soient axés sur les résultats, les ministères doivent préparer un « tableau des principaux engagements en matière de résultats » pour structurer leurs rapports et ils doivent déterminer le genre d'information qu'ils devront fournir pour démontrer leurs résultats. Des travaux sont entrepris dans les ministères pour faire correspondre la SPRR aux principaux engagements en matière de résultats et aux secteurs d'activité afin de lier les dépenses aux résultats. Les changements apportés à ces tableaux sont étudiés chaque année par le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor avant la préparation des rapports ministériels sur le rendement.

Un élément important du Système de gestion des dépenses révisé est l'adoption, par les ministères, d'un cadre unique de responsabilisation axé sur les buts aux fins de la communication de l'information financière et de celle sur le rendement.

Nos attentes à l'égard des rapports

19.33 Après avoir discuté avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor en 1997, nous avons établi cinq caractéristiques (voir la pièce 19.2) que doivent comporter les rapports sur le rendement pour démontrer un rendement crédible :

Pièce 19.2

Que devrait-on trouver dans un rapport sur le rendement?

Après avoir lu un rapport sur le rendement, un député ou le public devrait avoir un bon aperçu d'un ministère ou de son fonctionnement. Plus particulièrement, le lecteur devrait savoir ce qui suit :

Quels sont le contexte et la stratégie? Ce que le ministère fait et pourquoi, quels sont ses programmes, ce qu'ils devraient réaliser, à l'aide de quelles méthodes.
Quels étaient les résultats escomptés? Ce que chaque programme vise expressément à réaliser au cours des prochaines années en vue d'atteindre un résultat final.
Les résultats obtenus. Les réalisations jusqu'à maintenant, comment elles se comparent avec les résultats escomptés, quelles ressources ont été utilisées, comment le programme a contribué à ces réalisations et quels facteurs et autres programmes ont influé sur le rendement.
Quels changements sont apportés? Quelles mesures sont prises pour améliorer le rendement s'il est inférieur aux attentes?
Dans quelle mesure les données sont-elles fiables? Dans quelle mesure l'information communiquée est-elle fiable, et quelles données ou informations doivent être utilisées avec prudence?

Un élément important des rapports sur le rendement est la description des résultats qu'un programme vise ou doit obtenir.

Un second élément essentiel est la mesure des résultats obtenus.

Les mesures de rendement sont les termes utilisés généralement pour décrire un aspect particulier du rendement qui peut être mesuré, par exemple le nombre d'emplois à temps plein créés.

- une présentation claire du contexte et des stratégies;
- des attentes en matière de rendement énoncées clairement et concrètement;
- des réalisations communiquées par rapport aux attentes;
- une capacité manifeste d'apprendre et de s'adapter;
- de l'information juste et fiable.

Nous nous attendrions également à trouver les deux premières caractéristiques dans un bon rapport sur les plans et les priorités.

19.34 Dans l'examen des rapports sur le rendement, nous avons tenu compte de chacune de ces caractéristiques. Nous présentons ci-dessous nos constatations, en commençant par nos observations sur la façon dont les ministères ont énoncé les résultats attendus. Nous décrivons ensuite la façon dont ils ont communiqué leurs résultats, puis nous présentons nos observations sur les autres aspects d'un bon rapport. Enfin, nous analysons l'état actuel des rapports sur le rendement après cinq ans.

19.35 Nous admettons qu'il faut du temps pour établir les attentes et communiquer les réalisations d'une façon qui soit significative et utile pour l'organisation, mais nous nous attendrions à constater des progrès marqués après quatre ou cinq ans, ainsi que de nombreux exemples de bons rapports sur le rendement. Dans les rapports qui laissent toujours à désirer, nous nous attendrions à ce que les ministères informent les lecteurs de leurs intentions en vue de les améliorer.

Certaines améliorations dans les énoncés des attentes en matière de rendement

Un éventail de termes sont utilisés pour énoncer ce qui doit être accompli

19.36 Il existe un consensus sur certains des principaux termes utilisés pour mesurer et communiquer le rendement (présentés à la pièce 19.2). On s'entend moins sur les termes à utiliser pour décrire les autres éléments essentiels. Un élément important des rapports sur le rendement est la description des résultats qu'un programme vise ou doit obtenir. Un second élément essentiel est la mesure des résultats obtenus.

19.37 Énoncé des attentes en matière de rendement. Le terme « objectif » est utilisé souvent comme l'énoncé des réalisations attendues, mais il masque généralement une importante distinction entre deux concepts différents. Le premier concept est un énoncé général de l'orientation stratégique, une déclaration d'intention plus générale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a commencé à les appeler *principaux engagements en matière de résultats* — les avantages que les ministères se sont engagés à procurer aux Canadiens, et que chaque ministère décrit maintenant dans son tableau des principaux engagements en matière de résultats.

19.38 Le second concept est un énoncé qui décrit précisément les réalisations attendues au cours des prochaines années. C'est ce que nous avons appelé dans notre chapitre de 1997 les *attentes en matière de rendement*. Au cours des dernières années, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères ont utilisé divers termes — résultats souhaités, buts particuliers et résultats voulus. Dernièrement, le Secrétariat a adopté le terme *résultats escomptés* pour ces résultats voulus plus précis comme terme correspondant aux engagements plus globaux de résultats. Nous utiliserons les expressions « résultats escomptés » et « attentes en matière de rendement » sans distinction.

19.39 Mesure du rendement. Pour communiquer le rendement, il faut le mesurer d'une certaine façon. Les mesures ou les indicateurs de rendement sont les termes utilisés généralement pour décrire un aspect particulier du rendement qui peut être mesuré, par exemple le nombre

d'emplois à temps plein créés ou le nombre de chèques livrés à temps aux bénéficiaires admissibles. Les ministères doivent indiquer, dans le Tableau des principaux engagements en matière de résultats, les mesures ou indicateurs de rendement dont ils se serviront pour démontrer leurs réalisations par rapport à leurs engagements en matière de résultats.

L'établissement d'attentes concrètes demeure un défi

19.40 Nous avons examiné les rapports sur les plans et les priorités de 47 ministères et organismes au cours des 6 dernières années. Nous avons examiné les énoncés du rendement attendu, tant les engagements de résultats globaux que les résultats escomptés plus précis. La pièce 19.3 décrit l'évaluation que nous avons effectuée et montre la cote annuelle moyenne des ministères pour cet indice. Les cotes montrent que les progrès réalisés dans l'énoncé des attentes en matière de rendement sont généralement lents et qu'ils ont plafonné au cours des deux dernières années.

19.41 Cependant, les énoncés du rendement attendu ont été, au fil des ans, plus axés sur les résultats. Les rapports de 2000-2001 contiennent des énoncés plus clairs et plus concrets des résultats prévus que ceux de 1996-1997. Là où des progrès ont été réalisés, c'est dans la description plus claire des attentes pour ce qui est des extrants ou des résultats immédiats et dans l'indication plus précise des changements envisagés. Nous avons constaté peu de progrès pour ce qui est du délai dans lequel le changement doit se produire et encore moins pour ce qui est de l'ampleur du changement. Les ministères qui ont obtenu la cote la plus élevée ont généralement énoncé leurs attentes tant pour ce qui est des résultats immédiats que des résultats à long terme et ont indiqué l'ampleur du changement recherché dans un délai donné. La pièce 19.4 donne des exemples d'attentes claires et concrètes en matière de rendement.

19.42 Les ministères ont progressé à divers degrés dans l'établissement du rendement attendu. Certains ministères se sont améliorés, d'autres ont reculé — leurs derniers rapports n'énoncent pas leurs attentes de façon aussi claire et concrète que leurs rapports précédents. Par exemple, dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 1997-1998, Condition féminine Canada établissait dans des termes assez clairs et concrets ses attentes en matière de rendement pour ce qui est de sa contribution à une politique officielle équitable :

> L'utilisation, d'ici l'an 2002, de l'analyse comparative entre les sexes à l'étape de la planification et aux étapes subséquentes de l'élaboration des politiques, des mesures législatives et des programmes par les ministères.

L'attente correspondante énoncée dans le Rapport de 2000-2001 est cependant moins claire :

> Avoir dirigé/mené l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans le processus d'élaboration des politiques et des programmes de certains ministères fédéraux et institutions clés.

Les progrès réalisés dans l'énoncé d'attentes claires et concrètes en matière de rendement sont généralement lents.

19.43 Notre bureau continue de préconiser des énoncés clairs et concrets des résultats que les ministères comptent obtenir. Dans notre chapitre de 1997, nous avons donné des exemples de résultats escomptés énoncés clairement ou non et énoncés concrètement ou non. (Voir la pièce 19.4 pour des exemples plus récents).

19.44 À notre avis, les résultats escomptés n'ont pas nécessairement à être exprimés en objectifs numériques pour être concrets. Comme nous l'indiquons à l'annexe B, les attentes concrètes peuvent comporter des fourchettes numériques, l'indication par un oui ou un non de la présence ou de l'absence d'un résultat, ou

un résultat défini sur une échelle verbale comparative. De plus, pour énoncer le résultat escompté, il est utile de garder à l'esprit l'ensemble des extrants et des résultats pour le situer dans son contexte.

Utilisation non uniforme des concepts

19.45 Les rapports sur le rendement que nous avons examinés montrent un manque d'uniformité généralisé dans le contenu des principaux engagements en matière de résultats. Les engagements varient de déclarations générales d'intention (la vaste majorité) à des énoncés assez clairs et assez concrets de ce qui doit être accompli, c'est-à-dire les résultats escomptés. Le contenu à la colonne « qui se manifeste par » du Tableau des principaux engagements en matière de

Pièce 19.3

Évaluation des énoncés du rendement attendu

Afin de cerner les tendances globales, nous avons évalué chaque secteur d'activité dans les rapports sur les plans et les priorités pour déterminer si les énoncés de résultats escomptés étaient :

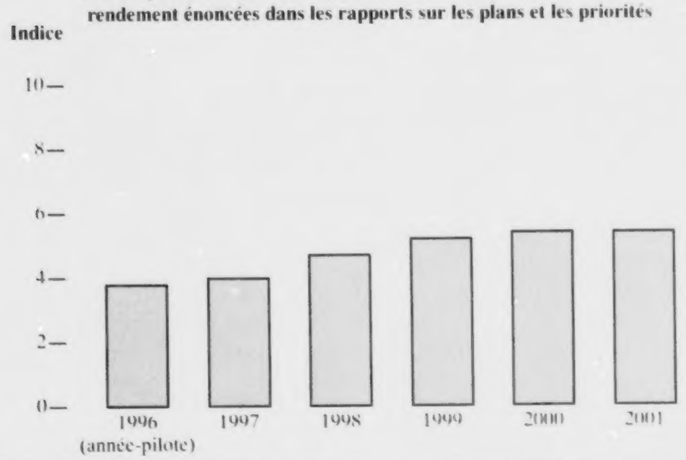
- clairs et concrets;
- axés sur les résultats;
- liés de façon plausible aux activités et aux extrants du secteur d'activité.

Les énoncés du rendement attendu sont plus concrets lorsqu'il est facile de les mesurer. Par exemple, ils doivent indiquer clairement l'orientation d'un changement, comme l'accroissement du nombre d'emplois créés; ils doivent contenir une échéance précise, comme 2001; et prévoir l'ampleur des changements attendus, comme la création de 1 000 emplois.

Nous avons combiné ces éléments en un indice pour mesurer comment le rapport énonce les engagements en matière de résultats et les résultats escomptés pour chaque secteur d'activité. Un indice de 10 reflétait des énoncés qui étaient clairs au sujet des attentes, qui précisaient l'ampleur du changement prévu et le délai, qui étaient axés sur les résultats et liés de façon plausible aux secteurs d'activité. Un indice se rapprochant de zéro reflétait des énoncés vagues sans lien apparent avec le secteur d'activité. Pour calculer l'indice d'un ministère, nous avons fait le total des indices des secteurs d'activité après avoir appliqué une pondération selon leurs dépenses. Un secteur d'activité donné peut obtenir un indice élevé pour certains aspects des attentes énoncées et un indice faible pour d'autres.

Le diagramme montre la cote annuelle moyenne des ministères pour cet indice.

Cote moyenne des ministères pour l'indice des attentes en matière de rendement énoncées dans les rapports sur les plans et les priorités



un résultat défini sur une échelle verbale comparative. De plus, pour énoncer le résultat escompté, il est utile de garder à l'esprit l'ensemble des extrants et des résultats pour le situer dans son contexte.

Utilisation non uniforme des concepts

19.45 Les rapports sur le rendement que nous avons examinés montrent un manque d'uniformité généralisé dans le contenu des principaux engagements en matière de résultats. Les engagements varient de déclarations générales d'intention (la vaste majorité) à des énoncés assez clairs et assez concrets de ce qui doit être accompli, c'est-à-dire les résultats escomptés. Le contenu à la colonne « qui se manifeste par » du Tableau des principaux engagements en matière de

Pièce 19.3

Évaluation des énoncés du rendement attendu

Afin de cerner les tendances globales, nous avons évalué chaque secteur d'activité dans les rapports sur les plans et les priorités pour déterminer si les énoncés de résultats escomptés étaient :

- clairs et concrets;
- axés sur les résultats;
- liés de façon plausible aux activités et aux extrants du secteur d'activité.

Les énoncés du rendement attendu sont plus concrets lorsqu'il est facile de les mesurer. Par exemple, ils doivent indiquer clairement l'orientation d'un changement, comme l'accroissement du nombre d'emplois créés; ils doivent contenir une échéance précise, comme 2001; et prévoir l'ampleur des changements attendus, comme la création de 1 000 emplois.

Nous avons combiné ces éléments en un indice pour mesurer comment le rapport énonce les engagements en matière de résultats et les résultats escomptés pour chaque secteur d'activité. Un indice de 10 reflétait des énoncés qui étaient clairs au sujet des attentes, qui précisaient l'ampleur du changement prévu et le délai, qui étaient axés sur les résultats et liés de façon plausible aux secteurs d'activité. Un indice se rapprochant de zéro reflétait des énoncés vagues sans lien apparent avec le secteur d'activité. Pour calculer l'indice d'un ministère, nous avons fait le total des indices des secteurs d'activité après avoir appliqué une pondération selon leurs dépenses. Un secteur d'activité donné peut obtenir un indice élevé pour certains aspects des attentes énoncées et un indice faible pour d'autres.

Le diagramme montre la cote annuelle moyenne des ministères pour cet indice.

Cote moyenne des ministères pour l'indice des attentes en matière de rendement énoncées dans les rapports sur les plans et les priorités

Pièce 19.4

Exemples d'énoncés d'attentes en matière de rendement

Attentes claires et concrètes
Les avantages sociaux et économiques maximums découlant des mouvements migratoires mondiaux, … qui se traduisent par « l'atteinte des niveaux d'immigration prévus, … soit l'admission de 200 000 à 225 000 nouveaux arrivants au Canada en 2000. » **Citoyenneté et Immigration Canada**, *Rapport sur les plans et les priorités* de 2000-2001.
« Améliorer la capacité d'exportation et le degré de préparation des exportateurs… le *Guide sur la préparation à l'exportation*, entièrement remanié et le nouveau *Guide sur la propriété intellectuelle à l'intention des exportateurs canadiens* permettront d'améliorer le contenu d'*Export Source*. L'objectif est de faire passer le degré de satisfaction de la clientèle de 68 à 70 p. 100. » **Industrie Canada**, *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999-2000.
Comprendre et prévenir ou réduire les menaces à la santé environnementale et humaine posées par les substances toxiques et d'autres substances à risque. À démontrer par : « réduire de 25 000 tonnes, d'ici la fin de 2000, les rejets des substances toxiques dont fait état le programme ARET. Continuer à respecter les réductions de 50 p. 100 des émissions de mercure par rapport aux niveaux de 1990 selon les engagements de la CEE des Nations Unies. » **Environnement Canada**, *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999-2000.
Gérer le Ministère avec efficience et efficacité. Indicateur/Cible : « Réduire la taille du parc de véhicules du Ministère de 40 p. 100 par rapport à 1995 et faire en sorte que, quand les considérations techniques et opérationnelles le permettent, tous nouveaux véhicules utilisent un carburant de remplacement dès 1998. » **Ressources naturelles Canada**, *Rapport ministériel sur le rendement* de 1999.
Attentes peu claires
Conservation et durabilité biologique des ressources halieutiques, des habitats marins et d'eau douce et la protection de l'environnement. À démontrer par : « sensibiliser davantage le public aux questions touchant les océans et les eaux douces pour encourager la participation, l'autoréglementation, l'autodiscipline et le partage des responsabilités ». **Ministère des Pêches et Océans**, *Rapport sur les plans et les priorités* de 2000-2001
… offrir des avantages et des services favorisant l'autonomie, une qualité de vie et un niveau de vie acceptables aux anciens combattants canadiens… Résultats escomptés : « Autonomie des clients et mode de vie sain ». **Anciens combattants Canada**, *Rapport sur les plans et les priorités* de 2000-2001.
Attentes non concrètes
Pour fournir aux Canadiens et aux Canadiennes ... un mécanisme de surveillance de la santé permettant de prévoir et de prévenir les risques pour la santé que présentent les maladies, les aliments, l'eau, les médicaments, les produits antiparasitaires, les matériels médicaux, les dangers présents dans l'environnement et au travail, les biens de consommation et d'autres déterminants sociaux et économiques de la santé et d'y répondre… Qui se manifeste par : « une population bien informée des risques et des avantages particuliers pour sa santé ». **Santé Canada**, *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999-2000.
« Promouvoir l'intégration des nouveaux arrivants ... réduction des possibilités de fraude et d'utilisation à mauvais escient de documents grâce à l'élaboration de profils pouvant aider à repérer les risques éventuels pour l'intégrité du programme dans le traitement des demandes de citoyenneté et l'amélioration du processus de délivrance des certificats de citoyenneté. » **Citoyenneté et Immigration**, *Rapport sur les plans et les priorités* de 2000-2001.

résultats est encore plus varié et, partant, encore moins utile aux lecteurs. Certains ministères donnent une liste des activités à réaliser et d'autres, une liste des sous-objectifs. D'autres donnent une liste des mesures de rendement et d'autres encore, une liste des attentes en matière de rendement. Sans compter les termes différents utilisés pour décrire un rendement attendu, que nous avons déjà mentionnés.

Dans l'ensemble, les ministères ont eu tendance à mettre davantage l'accent sur les extrants que sur les résultats, s'attachant davantage à ce qu'ils peuvent contrôler qu'à ce qu'ils peuvent influencer.

19.46 À notre avis, cette variété de termes et de concepts nuit à la clarté des rapports en mélangeant les lecteurs et les auteurs de rapports. Il serait utile d'uniformiser davantage les types d'attente en matière de rendement à communiquer. Le dernier Tableau des principaux engagements en matière de résultats exigé par le Secrétariat contient deux des éléments nécessaires : les engagements en matière de résultats et les résultats escomptés. Dans l'ancien tableau, la colonne « qui se manifeste par » visait à présenter les indicateurs précis grâce auxquels le ministère mesurerait ses réalisations et en rendrait compte. Cet élément demeure nécessaire. Après plusieurs années d'expérimentation des termes et des présentations, les ministères devraient maintenant être encouragés à utiliser ce cadre conceptuel à trois volets — les principaux engagements en matière de résultats, les résultats escomptés et les attentes en matière de rendement, et les mesures précises grâce auxquelles le rendement doit être démontré. L'utilisation de ce cadre par tous les ministères encouragerait l'établissement d'attentes en matière de rendement plus claires et plus concrètes et permettrait aux lecteurs des rapports sur le rendement de savoir à quoi s'attendre au chapitre des résultats.

19.47 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient s'entendre sur les éléments essentiels du rendement à communiquer et sur les termes à utiliser dans les rapports. Le Secrétariat devrait jouer un rôle prépondérant pour assurer une présentation uniforme.

La communication des réalisations progresse lentement

Il faut améliorer l'information sur les réalisations communiquée

19.48 L'élément essentiel de la communication de l'information sur le rendement est la présentation des réalisations par rapport aux attentes. Les rapports sur le rendement présentés à l'automne doivent énoncer les résultats obtenus pour la période se terminant le 31 mars de l'exercice. La pièce 19.5 montre comment nous avons évalué les réalisations communiquées et indique le rendement général des ministères. Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'information communiquée sur les réalisations par rapport aux attentes a peu progressé. Près du tiers des ministères ont amélioré l'information communiquée année après année. En 1999, près de la moitié des ministères ont communiqué de l'information de meilleure qualité sur leurs réalisations qu'ils ne l'avaient fait au début, mais le quart d'entre eux a fait pire.

19.49 L'accent est toujours mis sur les extrants et les activités. Bien que la plupart des ministères aient communiqué plus d'extrants au fil des ans et listé moins d'activités, en 1999, seulement six ministères ont mis davantage l'accent sur les résultats que sur les activités et les extrants. Certains ministères ont cessé de présenter des résultats : 14 n'avaient pas communiqué de réalisations en 1997 et 16 ne l'ont pas fait en 1999. Dans l'ensemble, les ministères ont eu tendance à mettre davantage l'accent sur les extrants que sur les résultats, s'attachant davantage à ce qu'ils peuvent contrôler qu'à ce qu'ils peuvent influencer. Il faut communiquer des extrants, mais dans le contexte des résultats que les extrants visent à influencer.

19.50 La pièce 19.6 illustre l'évolution vers la communication d'un plus grand nombre d'extrants. Cependant, le nombre d'extrants, d'activités et de résultats communiqués peut être relativement trompeur si on ne tient pas compte de la qualité de l'information présentée. Bien que la pièce montre depuis 1997 une tendance à la diminution des résultats communiqués, une analyse de la façon dont certains sont présentés porte à croire qu'il ne s'agit pas d'une tendance négative. Bon nombre des « résultats » présentés auparavant étaient énoncés de façon très vague et sans être attribués; les ministères communiquaient leurs « résultats » au niveau global — il s'agissait en fait d'une reformulation de leurs objectifs, qu'ils soutenaient avoir atteints. La tendance vers la communication d'un plus grand nombre d'extrants pourrait être une indication beaucoup plus réaliste de ce que les ministères mesurent réellement. Certains ministères ont progressé, passant de la communication de résultats « déclarés » comme étant des réalisations à la communication d'extrants mesurés comme étant des réalisations. Mais la communication d'information de qualité sur les résultats pose encore un défi pour de nombreux ministères. Certains ministères continuent de présenter comme des réalisations les activités menées au cours du dernier exercice (voir la pièce 19.7).

19.51 **Un accent trop grand mis sur le dernier exercice.** Il faut un certain nombre d'années pour que les gouvernements obtiennent la plupart des résultats visés. Un tableau du rendement décrivant les résultats exige une analyse de la chaîne des résultats sur plusieurs années. Reconnaissant cela, les rapports ministériels sur le rendement indiquent clairement sur leur page couverture que leur rapport porte sur la période *se terminant le 31 mars de cet exercice* plutôt que seulement sur les douze mois de l'exercice.

19.52 Les fonds sont octroyés annuellement. Il est donc approprié et même essentiel qu'il y ait une certaine

Pièce 19.5

Évaluation de l'information communiquée sur les réalisations

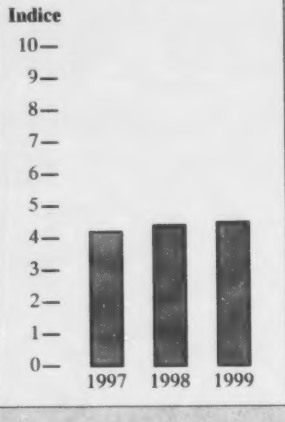
Nous avons évalué chaque secteur d'activité dans les rapports sur le rendement pour déterminer si les réalisations communiquées étaient :

- **axées sur les résultats;**
- **comparées avec le rendement antérieur ou avec celui d'autres entités;**
- **attribuées au programme;**
- **liées de façon plausible aux activités et aux extrants du secteur d'activité.**

Nous avons combiné ces facteurs en un indice pour mesurer la qualité de l'information communiquée sur les réalisations. Nous avons fait le total des cotes des secteurs d'activité d'un ministère après avoir appliqué une pondération selon leurs dépenses. Un secteur d'activité donné peut obtenir une bonne cote pour certains aspects des réalisations communiquées et une cote faible pour d'autres. Des cotes plus faibles tendent à refléter des réalisations qui sont davantage axées sur les activités et les extrants et pour lesquelles il n'y a eu ni comparaison ni attribution.

La diagramme montre les cotes moyennes pour l'indice des réalisations communiquées pour chacune des 3 années dans les rapports sur le rendement produits par les 47 ministères.

Cote moyenne pour l'indice de réalisations communiquées dans les rapports sur le rendement



19.50 La pièce 19.6 illustre l'évolution vers la communication d'un plus grand nombre d'extrants. Cependant, le nombre d'extrants, d'activités et de résultats communiqués peut être relativement trompeur si on ne tient pas compte de la qualité de l'information présentée. Bien que la pièce montre depuis 1997 une tendance à la diminution des résultats communiqués, une analyse de la façon dont certains sont présentés porte à croire qu'il ne s'agit pas d'une tendance négative. Bon nombre des « résultats » présentés auparavant étaient énoncés de façon très vague et sans être attribués; les ministères communiquaient leurs « résultats » au niveau global — il s'agissait en fait d'une reformulation de leurs objectifs, qu'ils soutenaient avoir atteints. La tendance vers la communication d'un plus grand nombre d'extrants pourrait être une indication beaucoup plus réaliste de ce que les ministères mesurent réellement. Certains ministères ont progressé, passant de la communication de résultats « déclarés » comme étant des réalisations à la communication d'extrants mesurés comme étant des réalisations. Mais la communication d'information de qualité sur les résultats pose encore un défi pour de nombreux ministères. Certains ministères continuent de présenter comme des réalisations les activités menées au cours du dernier exercice (voir la pièce 19.7).

19.51 **Un accent trop grand mis sur le dernier exercice.** Il faut un certain nombre d'années pour que les gouvernements obtiennent la plupart des résultats visés. Un tableau du rendement décrivant les résultats exige une analyse de la chaîne des résultats sur plusieurs années. Reconnaissant cela, les rapports ministériels sur le rendement indiquent clairement sur leur page couverture que leur rapport porte sur la période *se terminant le 31 mars de cet exercice* plutôt que seulement sur les douze mois de l'exercice.

19.52 Les fonds sont octroyés annuellement. Il est donc approprié et même essentiel qu'il y ait une certaine

Pièce 19.5

Évaluation de l'information communiquée sur les réalisations

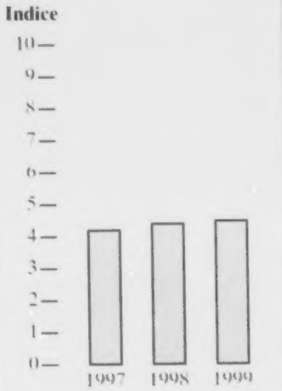
Nous avons évalué chaque secteur d'activité dans les rapports sur le rendement pour déterminer si les réalisations communiquées étaient :

- axées sur les résultats;
- comparées avec le rendement antérieur ou avec celui d'autres entités;
- attribuées au programme;
- liées de façon plausible aux activités et aux extrants du secteur d'activité.

Nous avons combiné ces facteurs en un indice pour mesurer la qualité de l'information communiquée sur les réalisations. Nous avons fait le total des cotes des secteurs d'activité d'un ministère après avoir appliqué une pondération selon leurs dépenses. Un secteur d'activité donné peut obtenir une bonne cote pour certains aspects des réalisations communiquées et une cote faible pour d'autres. Des cotes plus faibles tendent à refléter des réalisations qui sont davantage axées sur les activités et les extrants et pour lesquelles il n'y a eu ni comparaison ni attribution.

Le diagramme montre les cotes moyennes pour l'indice des réalisations communiquées pour chacune des 3 années dans les rapports sur le rendement produits par les 47 ministères.

Cote moyenne pour l'indice de réalisations communiquées dans les rapports sur le rendement



Dans un grand nombre des rapports que nous avons examinés, il n'a pas été facile de faire une comparaison claire de ce que les ministères avaient réalisé par rapport à ce qu'ils avaient prévu réaliser.

communication des extrants produits au cours de l'exercice pour situer dans leur contexte les résultats communiqués. Cependant, nous avons constaté que les rapports sur le rendement mettent trop souvent l'accent surtout ou exclusivement sur le dernier exercice. La communication d'information sur un seul exercice incite les ministères à mettre l'accent sur les activités et les extrants, aux dépens des résultats qui ont pu découler récemment des activités et des extrants des exercices antérieurs. Les ministères doivent adopter une perspective pluriannuelle pour présenter les résultats qu'ils ont obtenus et les dépenses connexes qu'ils ont engagées.

19.53 Les rapports ministériels sur le rendement visent à rendre compte des principaux engagements en matière de résultats ainsi que des attentes connexes précises en matière de rendement énoncées dans les rapports antérieurs sur les plans et les priorités. Les ministères doivent fournir des preuves de leurs réalisations par rapport à ces plans de rendement et expliquer tout changement par rapport à ceux-ci. Dans un grand nombre des rapports que nous avons examinés, il n'a pas été facile de faire une comparaison claire de ce que les ministères avaient réalisé par rapport à ce qu'ils avaient prévu réaliser. Cela est attribuable à plusieurs raisons : la structure de rapport utilisée change souvent; le libellé peut être différent et la présentation peut ne pas être claire. Tant les rapports sur les plans et les priorités que les rapports sur le rendement ont fait l'objet d'essais et de changements au cours des dernières années. Il est maintenant temps d'exiger une plus grande uniformité entre ces deux rapports.

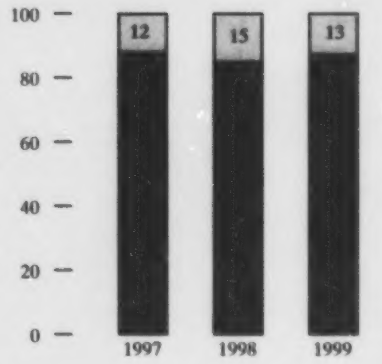
19.54 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient veiller à ce que les rapports ministériels sur le rendement rendent compte de façon claire et uniforme du rendement attendu énoncé dans les rapports sur les plans et les priorités pour la période se terminant le 31 mars.

19.55 Les comparaisons sont limitées. Nous avons vu que bien que les ministères aient acquis de l'expérience en matière de communication de l'information sur le rendement, il n'y a eu qu'une très faible augmentation du nombre de ministères qui ont comparé leur rendement avec celui des exercices précédents. En 1999, environ la moitié des rapports présentaient au moins une donnée comparative, bien que très peu de ministères présentaient des comparaisons régulières et systématiques. À peu près aucun ministère ne comparait son rendement avec celui d'entités semblables (analyse comparative). Les lecteurs des rapports sur le rendement peuvent juger si le rendement est acceptable uniquement s'ils peuvent le comparer à quelque chose : les attentes énoncées précédemment, le rendement des années antérieures ou le rendement obtenu à l'égard de programmes semblables ailleurs.

Pièce 19.6

Types de réalisations communiquées

(pourcentage)



Il faut faire davantage pour évaluer la contribution d'un programme

19.56 Les gestionnaires des programmes ne contrôlent pas les résultats visés. Les programmes servent à réaliser des activités qui produisent des biens et des services (extrants) censés influencer des événements afin d'atteindre les résultats visés. Comme le souligne le Secrétariat du Conseil du Trésor dans ses

lignes directrices, il importe donc que les ministères déterminent la mesure dans laquelle les programmes contribuent à ces résultats.

19.57 Analyse limitée de l'influence que les programmes ont sur les résultats. L'analyse des relations entre les activités, les extrants et les résultats ne s'est guère améliorée au cours de la période que nous avons examinée. Peu de ministères analysent la façon dont leurs activités et leurs extrants ont contribué aux réalisations visées. Par exemple, quelques ministères seulement ont présenté un schéma logique ou une chaîne des résultats qui établit un lien entre les intrants, les extrants et les résultats. Par conséquent, les lecteurs des rapports n'ont pas une image claire de la contribution du ministère aux résultats à long terme, comme un secteur industriel en santé ou une qualité de vie plus élevée pour les citoyens, le genre de résultats finaux que le gouvernement s'efforce souvent d'obtenir.

19.58 Quelques ministères et organismes, comme la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et Citoyenneté et Immigration Canada se sont efforcés d'analyser la contribution qu'ils font, particulièrement en énumérant les autres administrations et organismes qui visent les mêmes résultats. Citoyenneté et Immigration Canada décrit les secteurs de coopération avec ses partenaires, mais ni la GRC ni lui ne tentent d'analyser la façon dont chacun d'entre eux contribue à l'obtention des résultats voulus.

Peu de ministères analysent la façon dont leurs activités et leurs extrants ont contribué aux réalisations visées.

19.59 Nous pensons qu'il est possible d'adopter une démarche plus analytique pour décrire la contribution faite par les ministères. Une chaîne des résultats (voir la pièce 19.1) qui présente les extrants produits et la série des résultats escomptés peut aider à illustrer le tableau du rendement et les rôles des divers intervenants. En cernant la façon dont les extrants des divers intervenants ont ensemble donné lieu à une série de résultats, on peut montrer la contribution de chacun. De même, l'incidence des extrants des programmes peut être présentée à l'aide d'éléments probants, pour démontrer que le programme a joué un rôle favorable.

Pièce 19.7

Communication des activités comme réalisations – Exemples

Dans son rapport sur le rendement, Santé Canada donne la « réduction des maladies, des traumatismes et des décès attribuables à des risques connus » comme résultats escomptés de sa gestion des risques en matière de santé. Comme réalisation, on trouve la révision d'un cadre de gestion des risques. Le Rapport donne plus de précisions sur cette question plus tard dans d'autres activités citées comme réalisations pour améliorer le cadre de gestion des risques, comme le « début de la mise en oeuvre du plan d'action "La nutrition pour une meilleure santé"... » et « élaboration de politiques et de programmes pour assurer la sûreté des aliments crus d'origine animale... ». Le Ministère ne discute pas de la façon dont ces activités contribueront à une réduction des maladies, des blessures et des décès, le résultat souhaité.

Pêches et Océans, dans son rapport sur le rendement de 1999, liste parmi les engagements en matière de rendement « Offrir aux Canadiens et aux Canadiennes des voies navigables et ports sécuritaires, efficaces et accessibles ». Il donne plus de précisions, dans le tableau des engagements en matière de résultats, au moyen d'une longue liste de moyens d'obtenir ces résultats, par exemple, le « déplacement sécuritaire et efficace des bateaux dans les eaux recouvertes de glace ». Les activités que le Ministère mentionne comme réalisations comprennent l'établissement de droits pour les services de déglaçage, le transfert de la Mission de ravitaillement de l'Arctique au gouvernement du Nunavut, la collaboration entre le Canada et les États-Unis et d'autres pays et une étude économique des avantages du déglaçage en cours. Il ne discute pas de la réalisation escomptée, le déplacement sécuritaire et efficace des bateaux.

lignes directrices, il importe donc que les ministères déterminent la mesure dans laquelle les programmes contribuent à ces résultats.

19.57 Analyse limitée de l'influence que les programmes ont sur les résultats. L'analyse des relations entre les activités, les extrants et les résultats ne s'est guère améliorée au cours de la période que nous avons examinée. Peu de ministères analysent la façon dont leurs activités et leurs extrants ont contribué aux réalisations visées. Par exemple, quelques ministères seulement ont présenté un schéma logique ou une chaîne des résultats qui établit un lien entre les intrants, les extrants et les résultats. Par conséquent, les lecteurs des rapports n'ont pas une image claire de la contribution du ministère aux résultats à long terme, comme un secteur industriel en santé ou une qualité de vie plus élevée pour les citoyens, le genre de résultats finaux que le gouvernement s'efforce souvent d'obtenir.

19.58 Quelques ministères et organismes, comme la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et Citoyenneté et Immigration Canada se sont efforcés d'analyser la contribution qu'ils font, particulièrement en énumérant les autres administrations et organismes qui visent les mêmes résultats. Citoyenneté et Immigration Canada décrit les secteurs de coopération avec ses partenaires, mais ni la GRC ni lui ne tentent d'analyser la façon dont chacun d'entre eux contribue à l'obtention des résultats voulus.

Peu de ministères analysent la façon dont leurs activités et leurs extrants ont contribué aux réalisations visées.

19.59 Nous pensons qu'il est possible d'adopter une démarche plus analytique pour décrire la contribution faite par les ministères. Une chaîne des résultats (voir la pièce 19.1) qui présente les extrants produits et la série des résultats escomptés peut aider à illustrer le tableau du rendement et les rôles des divers intervenants. En cernant la façon dont les extrants des divers intervenants ont ensemble donné lieu à une série de résultats, on peut montrer la contribution de chacun. De même, l'incidence des extrants des programmes peut être présentée à l'aide d'éléments probants, pour démontrer que le programme a joué un rôle favorable.

Pièce 19.7

Communication des activités comme réalisations – Exemples

Dans son rapport sur le rendement, Santé Canada donne la « réduction des maladies, des traumatismes et des décès attribuables à des risques connus » comme résultats escomptés de sa gestion des risques en matière de santé. Comme réalisation, on trouve la révision d'un cadre de gestion des risques. Le Rapport donne plus de précisions sur cette question plus tard dans d'autres activités citées comme réalisations pour améliorer le cadre de gestion des risques, comme le « début de la mise en oeuvre du plan d'action "La nutrition pour une meilleure santé"… » et « élaboration de politiques et de programmes pour assurer la sûreté des aliments crus d'origine animale… ». Le Ministère ne discute pas de la façon dont ces activités contribueront à une réduction des maladies, des blessures et des décès, le résultat souhaité.

Pêches et Océans, dans son rapport sur le rendement de 1999, liste parmi les engagements en matière de rendement « Offrir aux Canadiens et aux Canadiennes des voies navigables et ports sécuritaires, efficaces et accessibles ». Il donne plus de précisions, dans le tableau des engagements en matière de résultats, au moyen d'une longue liste de moyens d'obtenir ces résultats, par exemple, le « déplacement sécuritaire et efficace des bateaux dans les eaux recouvertes de glace ». Les activités que le Ministère mentionne comme réalisations comprennent l'établissement de droits pour les services de déglaçage, le transfert de la Mission de ravitaillement de l'Arctique au gouvernement du Nunavut, la collaboration entre le Canada et les États-Unis et d'autres pays et une étude économique des avantages du déglaçage en cours. Il ne discute pas de la réalisation escomptée, le déplacement sécuritaire et efficace des bateaux.

Les évaluations peuvent fournir de meilleures mesures des résultats obtenus et une meilleure analyse de la contribution réelle d'un programme.

Les évaluations peuvent jouer un rôle important dans la communication du rendement mais elles sont sous-utilisées

19.60 Un petit nombre de ministères a présenté des résultats pertinents d'évaluation dans ses rapports sur le rendement. Il s'agissait souvent d'information ajoutée utile sur la nature du rendement, sa contribution aux résultats obtenus et les facteurs associés au succès ou aux résultats inférieurs aux attentes. Ainsi, dans l'analyse d'un programme, le *Rapport sur le rendement* de la GRC résume dans des encadrés appelés « Examen clé » les résultats d'évaluation ou d'examen liés au programme. Dans son *Rapport sur le rendement* de 1999, Développement économique Canada pour les régions du Québec mentionne de nombreuses évaluations indiquant ce qui a fonctionné et les défis qui se sont posés, comme le montre la pièce 19.8.

19.61 Comme l'indiquent clairement les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor, les évaluations peuvent fournir de meilleures mesures des résultats obtenus et une meilleure analyse de la contribution réelle d'un programme. L'utilisation plus systématique et plus poussee des évaluations de programme améliorerait les rapports sur le rendement, augmenterait la capacité du ministère d'établir sa contribution et fournirait un aperçu des facteurs qui ont influé sur son rendement. Nous avons constaté que la loi fédérale américaine exige que les plans de rendement des organismes contiennent des plans d'évaluation et que leurs rapports sur le rendement présentent les constatations de ces évaluations. Le fait d'inclure les plans d'évaluations pertinentes dans les rapports sur les plans et les priorités à la colonne « qui se manifeste par » permettrait d'établir plus clairement le rôle que l'évaluation jouera dans la mesure des résultats des ministères.

19.62 Les ministères devraient inclure les plans des évaluations pertinentes dans leurs rapports sur les plans et les priorités et présenter les constatations pertinentes de ces évaluations dans leurs rapports sur le rendement.

Il faut présenter des rapports plus équilibrés et donner une mesure de la fiabilité des données

19.63 Nous avons évalué la présence d'autres caractéristiques de bons rapports sur le rendement, notamment un énoncé clair du contexte et de la stratégie, une démonstration de la capacité d'apprendre et de s'adapter, la présentation d'information juste et équilibrée et une analyse de la fiabilité des données utilisées.

Pièce 19.8

Utilisation des constatations d'une évaluation pour renforcer la description du rendement – Exemple

Une évaluation de mi-programme a permis de dégager les conclusions suivantes :

> « Le FSQC [Fonds Spécial Québec Côtier] contribue réellement à accélérer l'adaptation et le développement économique à long terme des communautés de pêche les plus touchées par la crise. On constate que la programmation permet, dans la majorité des cas, le renforcement, la diversification et la stabilisation du tissu économique des communautés.
>
> Cependant, l'évaluation de mi-programme a révélé que le développement des capacités entrepreneuriales au sein des communautés s'avère un objectif plus difficile à atteindre. Ainsi, il appert qu'en dépit des besoins en matière d'activité d'animation et de concertation des milieux, on note une faible participation de la clientèle. Les activités de promotion économique ou de soutien à l'entrepreneurship n'ont pas encore généré des retombées économiques mesurables. »

Source : Extrait du *Rapport sur le rendement* de 1999 – Développement économique Canada pour les régions du Québec

Les évaluations peuvent fournir de meilleures mesures des résultats obtenus et une meilleure analyse de la contribution réelle d'un programme.

Les évaluations peuvent jouer un rôle important dans la communication du rendement mais elles sont sous-utilisées

19.60 Un petit nombre de ministères a présenté des résultats pertinents d'évaluation dans ses rapports sur le rendement. Il s'agissait souvent d'information ajoutée utile sur la nature du rendement, sa contribution aux résultats obtenus et les facteurs associés au succès ou aux résultats inférieurs aux attentes. Ainsi, dans l'analyse d'un programme, le *Rapport sur le rendement* de la GRC résume dans des encadrés appelés « Examen clé » les résultats d'évaluation ou d'examen liés au programme. Dans son *Rapport sur le rendement* de 1999, Développement économique Canada pour les régions du Québec mentionne de nombreuses évaluations indiquant ce qui a fonctionné et les défis qui se sont posés, comme le montre la pièce 19.8.

19.61 Comme l'indiquent clairement les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor, les évaluations peuvent fournir de meilleures mesures des résultats obtenus et une meilleure analyse de la contribution réelle d'un programme. L'utilisation plus systématique et plus poussée des évaluations de programme améliorerait les rapports sur le rendement, augmenterait la capacité du ministère d'établir sa contribution et fournirait un aperçu des facteurs qui ont influé sur son rendement. Nous avons constaté que la loi fédérale américaine exige que les plans de rendement des organismes contiennent des plans d'évaluation et que leurs rapports sur le rendement présentent les constatations de ces évaluations. Le fait d'inclure les plans d'évaluations pertinentes dans les rapports sur les plans et les priorités à la colonne « qui se manifeste par » permettrait d'établir plus clairement le rôle que l'évaluation jouera dans la mesure des résultats des ministères.

19.62 Les ministères devraient inclure les plans des évaluations pertinentes dans leurs rapports sur les plans et les priorités et présenter les constatations pertinentes de ces évaluations dans leurs rapports sur le rendement.

Il faut présenter des rapports plus équilibrés et donner une mesure de la fiabilité des données

19.63 Nous avons évalué la présence d'autres caractéristiques de bons rapports sur le rendement, notamment un énoncé clair du contexte et de la stratégie, une démonstration de la capacité d'apprendre et de s'adapter, la présentation d'information juste et équilibrée et une analyse de la fiabilité des données utilisées.

Pièce 19.8

Utilisation des constatations d'une évaluation pour renforcer la description du rendement – Exemple

Une évaluation de mi-programme a permis de dégager les conclusions suivantes :

> **« Le FSQC [Fonds Spécial Québec Côtier] contribue réellement à accélérer l'adaptation et le développement économique à long terme des communautés de pêche les plus touchées par la crise. On constate que la programmation permet, dans la majorité des cas, le renforcement, la diversification et la stabilisation du tissu économique des communautés.**
>
> **Cependant, l'évaluation de mi-programme a révélé que le développement des capacités entrepreneuriales au sein des communautés s'avère un objectif plus difficile à atteindre. Ainsi, il appert qu'en dépit des besoins en matière d'activité d'animation et de concertation des milieux, on note une faible participation de la clientèle. Les activités de promotion économique ou de soutien à l'entrepreneurship n'ont pas encore généré des retombées économiques mesurables. »**

Source : Extrait du *Rapport sur le rendement* de 1999 - Développement économique Canada pour les régions du Québec

Il faut des rapports plus équilibrés et donc plus crédibles

19.64 Les ministères ont rarement signalé le rendement inférieur aux attentes et montré qu'ils avaient utilisé cette information pour améliorer leurs programmes : la vaste majorité des rapports sur le rendement n'en parlent pas. Il existe des exceptions dont les rapports de Citoyenneté et Immigration Canada et de la GRC qui comparent les réalisations (ou l'absence de réalisations) avec les attentes énoncées ou qui en discutent de façon transparente. Cependant, la plupart des rapports ne mentionnent que les « bonnes nouvelles » et font peu état du rendement inférieur aux attentes.

19.65 Les ministères sont, à juste titre, peu enclins à communiquer au Parlement et au public le rendement qu'ils jugent inférieur aux attentes. Cependant, en choisissant de ne communiquer que les bonnes nouvelles, ils affaiblissent la fiabilité du rapport sur le rendement en entier, y compris des bonnes nouvelles. Les députés l'ont déclaré à maintes reprises, les rapports qui ne présentent que des bonnes nouvelles ne sont pas crédibles.

19.66 Ce qui est plus important encore, c'est que les rapports ministériels sur le rendement sont des rapports présentés par les ministres au Parlement sur ce que leur ministère a réalisé avec les fonds et les pouvoirs que le Parlement lui a conférés. Les ministres sont responsables de tous les aspects du rendement dans leur secteur de responsabilité et doivent rendre compte de leur intendance à l'égard de cette responsabilité.

19.67 Communiquer les leçons apprises. Nous avons suggéré que si les ministères signalent un rendement inférieur aux attentes en soulignant ce qu'ils ont appris au sujet de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas, ils peuvent réduire énormément leur embarras éventuel. Ils peuvent aussi indiquer comment ils prévoient régler le problème. Cette approche permet non seulement de produire un rapport sur le rendement plus crédible et plus équilibré, mais encore ajoute de la valeur à l'organisation en décelant de façon proactive les secteurs à problème et en s'en occupant. Nous avons remarqué que les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor insistent à la fois sur l'importance de rapports équilibrés et sur la nécessité de communiquer les leçons apprises au sujet de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas.

Les députés ont déclaré à maintes reprises que les rapports ne présentant que des bonnes nouvelles ne sont pas crédibles.

19.68 On peut trouver un bon exemple de cela dans le *Rapport sur le rendement* de 1999 de Citoyenneté et Immigration Canada. Le rapport indique que le Ministère n'a pas réussi à atteindre l'objectif établi pour les réfugiés parrainés par le secteur privé, soit 20 p. 100 de moins que prévu pour 2 raisons : le taux plus élevé de refus et des délais de traitement plus longs. Le rapport décrit les mesures que le Ministère a prises pour informer les groupes et les répondants afin de réduire le taux de refus et les changements opérationnels qu'il a apportés pour réduire le délai de traitement.

Il faut attacher plus d'importance à la fiabilité des données

Les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor insistent sur l'importance de rapports équilibrés et sur la nécessité de communiquer les leçons apprises.

19.69 Pour produire un bon rapport, il faut de l'information fiable et présentée fidèlement. Les lecteurs peuvent être induits en erreur par de l'information qui n'est pas suffisamment juste ou qui ne présente pas un tableau équilibré des réalisations. Nous n'avons pas examiné l'exactitude des données contenues dans les rapports sur le rendement. Nous avons plutôt cherché à savoir si les rapports contenaient une analyse de la fiabilité des données.

19.70 Nous n'y avons à peu près pas trouvé de mentions de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement. Très peu de rapports mentionnent la possibilité que les données puissent être entachées d'erreurs. Les *Lignes directrices*

du Secrétariat du Conseil du Trésor ne traitent à peu près pas de la fiabilité des données.

19.71 Nous avons remarqué que plusieurs autres administrations attachent une importance beaucoup plus grande à la question. L'Alberta, par exemple, exige que les ministères incluent dans leurs rapports sur le rendement une brève description de la méthode utilisée pour produire les données présentées. Aux États-Unis, au niveau fédéral, la loi exige que les organismes discutent de la vérification et de la validation de l'information contenue dans leurs rapports sur le rendement et les législateurs ont insisté publiquement sur l'importance de la qualité des données. La pièce 19.9 contient quelques bonnes pratiques suivies au Royaume-Uni pour améliorer l'information sur le rendement.

Il y a peu de mentions dans les rapports de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement. Très peu de rapports mentionnent la possibilité que les données puissent être entachées d'erreurs.

19.72 Notre bureau a signalé un certain nombre d'inexactitudes dans les données ou l'information communiquée dans les rapports sur le rendement. Par exemple, une vérification du programme de gestion de la flotte de Pêches et Océans a révélé des problèmes dans l'exactitude de l'information communiquée dans le *Rapport ministériel sur le rendement* (chapitre 31, Pêches et Océans — La gestion de la flotte). Dans une vérification de la GRC effectuée plus tôt cette année (chapitre 7), nous avons constaté que l'information fournie dans le *Rapport sur le rendement* de la GRC était clairsemée et incompatible avec celle que nous avons obtenue d'autres sources. Dans un autre chapitre sur l'Agence canadienne de développement international (chapitre 21 du Rapport de 1998), nous avons fait observer que l'Agence devrait examiner avec plus de rigueur la qualité de l'information présentée dans son rapport sur le rendement et fournir un portrait plus exact et plus équilibré de son rendement. Nous avons fait une observation semblable cette année, dans la section du chapitre 14 où l'on traite de la Direction générale du partenariat canadien de l'Agence.

19.73 **Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait exiger que les rapports ministériels sur le rendement indiquent la mesure dans laquelle l'information sur le rendement a été vérifiée ou validée.**

19.74 **Il est trop tôt pour obtenir de l'information sur les coûts des résultats.** L'importance d'une information adéquate sur les coûts pour préparer de bons rapports sur le rendement ainsi que pour gérer en vue d'obtenir des résultats continue de préoccuper le Bureau. En 1999, dans le chapitre 21, nous avons publié un rapport sur la Stratégie d'information financière (SIF) visant à aider le gouvernement à renforcer sa gestion des secteurs d'activité et sa

Pièce 19.9

Bonnes pratiques pour améliorer la qualité de l'information sur le rendement

Le National Audit Office du Royaume-Uni a récemment publié un guide des « bonnes pratiques » en matière d'information sur le rendement communiquée. Il indique que les systèmes de collecte et de validation des données sur le rendement seront probablement plus rigoureux si les organismes :

- définissent à l'avance la qualité des données,
- obtiennent les conseils de spécialistes,
- établissent des définitions claires de la mesure du rendement,
- déterminent qui est responsable des données sur le rendement,
- ont des gestionnaires qui cherchent activement à obtenir des données sur le rendement de bonne qualité,
- établissent et mettent en oeuvre des contrôles efficaces sur la collecte des données.

Source : Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-departmental Public Bodies, Report of the Comptroller and Auditor General, Royaume-Uni, 2000

+6

du Secrétariat du Conseil du Trésor ne traitent à peu près pas de la fiabilité des données.

19.71 Nous avons remarqué que plusieurs autres administrations attachent une importance beaucoup plus grande à la question. L'Alberta, par exemple, exige que les ministères incluent dans leurs rapports sur le rendement une brève description de la méthode utilisée pour produire les données présentées. Aux États-Unis, au niveau fédéral, la loi exige que les organismes discutent de la vérification et de la validation de l'information contenue dans leurs rapports sur le rendement et les législateurs ont insisté publiquement sur l'importance de la qualité des données. La pièce 19.9 contient quelques bonnes pratiques suivies au Royaume-Uni pour améliorer l'information sur le rendement.

Il y a peu de mentions dans les rapports de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement. Très peu de rapports mentionnent la possibilité que les données puissent être entachées d'erreurs.

19.72 Notre bureau a signalé un certain nombre d'inexactitudes dans les données ou l'information communiquée dans les rapports sur le rendement. Par exemple, une vérification du programme de gestion de la flotte de Pêches et Océans a révélé des problèmes dans l'exactitude de l'information communiquée dans le *Rapport ministériel sur le rendement* (chapitre 31, Pêches et Océans — La gestion de la flotte). Dans une vérification de la GRC effectuée plus tôt cette année (chapitre 7), nous avons constaté que l'information fournie dans le *Rapport sur le rendement* de la GRC était clairsemée et incompatible avec celle que nous avons obtenue d'autres sources. Dans un autre chapitre sur l'Agence canadienne de développement international (chapitre 21 du Rapport de 1998), nous avons fait observer que l'Agence devrait examiner avec plus de rigueur la qualité de l'information présentée dans son rapport sur le rendement et fournir un portrait plus exact et plus équilibré de son rendement. Nous avons fait une observation semblable cette année, dans la section du chapitre 14 où l'on traite de la Direction générale du partenariat canadien de l'Agence.

19.73 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait exiger que les rapports ministériels sur le rendement indiquent la mesure dans laquelle l'information sur le rendement a été vérifiée ou validée.

19.74 Il est trop tôt pour obtenir de l'information sur les coûts des résultats. L'importance d'une information adéquate sur les coûts pour préparer de bons rapports sur le rendement ainsi que pour gérer en vue d'obtenir des résultats continue de préoccuper le Bureau. En 1999, dans le chapitre 21, nous avons publié un rapport sur la Stratégie d'information financière (SIF) visant à aider le gouvernement à renforcer sa gestion des secteurs d'activité et sa

Pièce 19.9

Bonnes pratiques pour améliorer la qualité de l'information sur le rendement

Le National Audit Office du Royaume-Uni a récemment publié un guide des « bonnes pratiques » en matière d'information sur le rendement communiquée. Il indique que les systèmes de collecte et de validation des données sur le rendement seront probablement plus rigoureux si les organismes :

- **définissent à l'avance la qualité des données,**
- **obtiennent les conseils de spécialistes,**
- **établissent des définitions claires de la mesure du rendement,**
- **déterminent qui est responsable des données sur le rendement,**
- **ont des gestionnaires qui cherchent activement à obtenir des données sur le rendement de bonne qualité,**
- **établissent et mettent en oeuvre des contrôles efficaces sur la collecte des données.**

Source : Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-departmental Public Bodies, Report of the Comptroller and Auditor General, Royaume-Uni, 2000

+6

reddition de comptes au Parlement. Les ministères doivent intégrer l'information financière et l'information non financière (opérationnelle) et l'utiliser tant dans leur gestion quotidienne que dans l'information redditionnelle qu'ils communiquent au Parlement. La vérification a révélé que la plupart des ministères commençaient à peine à s'intéresser à la SIF bien que l'échéance prévue pour sa mise en oeuvre soit le 1er avril 2001.

19.75 En octobre de cette année, nous avons présenté une évaluation de la capacité de gestion financière de certains ministères. Une lacune importante que nous avons constatée une fois de plus est la capacité limitée des ministères d'intégrer l'information financière et non financière. La plupart des ministères ont indiqué qu'ils venaient à peine de commencer à intégrer les systèmes financiers et opérationnels. Au cours de notre vérification la plus récente de l'initiative fédérale en matière de gestion axée sur les résultats (chapitre 20 du présent rapport), nous avons constaté là aussi que le lien entre l'information sur les résultats et l'information sur les coûts était faible. Notre examen, portant sur dix secteurs de programme, a révélé que les gestionnaires des ministères disposaient d'une information limitée sur les coûts.

19.76 Cette lacune a des répercussions évidentes pour chacun des ministères et pour le gouvernement dans son ensemble. Jusqu'à ce qu'ils soient en mesure d'intégrer l'information sur les coûts et l'information sur les résultats, les ministères ne pourront donner au Parlement et aux Canadiens une image réaliste de ce qu'il en coûte réellement pour produire un résultat donné. De plus, la haute direction ne peut prévoir facilement le coût de décisions importantes, comme la décision d'augmenter ou de diminuer le niveau de service offert dans le cadre d'un programme.

19.77 Les rapports sur le rendement présentent généralement les dépenses par secteur d'activité, en indiquant le coût de production de tous les résultats du secteur d'activité. Cependant, peu de ministères présentent de l'information par sous-secteur d'activité ou par principal engagement en matière de résultats. Par exemple, la GRC donne des extrants (finances et personnel) pour certains éléments de ses secteurs d'activité tandis que Ressources naturelles Canada présente le coût de certains éléments. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a un projet en cours qui vise à permettre aux ministères d'échanger leurs pratiques sur la façon de lier l'information sur les coûts et l'information financière aux résultats.

Jusqu'à ce qu'ils soient en mesure d'intégrer l'information sur les coûts et l'information sur les résultats, les ministères ne pourront donner au Parlement et aux Canadiens une image réaliste de ce qu'il en coûte réellement pour produire un résultat donné.

19.78 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait faire davantage pour trouver avec les ministères des façons pratiques de lier l'information financière et non financière.

Les rapports sur le rendement montrent une amélioration modeste

19.79 Comme nous l'avons mentionné, on prend depuis longtemps des initiatives en vue d'améliorer l'information communiquée au Parlement. Au cours des années 1980, on a introduit la Partie III du *Budget des dépenses*, qui a orienté les rapports sur les buts. Les rapports actuels sur le rendement constituent une amélioration importante par rapport à ces premiers efforts. Même au cours des dernières années, les ministères ont amélioré considérablement la présentation de l'information sur le rendement. La plupart des rapports s'efforcent de bien situer le ministère et beaucoup sont assez faciles à lire.

Les ministères ont amélioré considérablement la présentation de l'information sur le rendement. La plupart des rapports s'efforcent de bien situer le ministère et beaucoup sont assez faciles à lire.

19.80 Comme nous l'avons fait observer dans le chapitre 20 du présent rapport, le concept de « résultats », y compris les conséquences, est devenu une mesure largement reconnue des rapports sur le rendement. La structure de rapport est clairement fondée sur le

Tableau des principaux engagements en matière de résultats. C'est à partir de ce tableau que l'information communiquée sur le rendement attendu et sur les résultats est préparée. On constate que la culture est davantage axée sur les résultats, même si elle ne l'est pas encore entièrement.

L'information sur le rendement communiquée par certains ministères a progressé

19.81 Aucun des ministères que nous avons examinés n'a préparé un rapport exceptionnel sur son rendement. Notre examen montre que la pratique évolue toujours. Certains ministères s'efforcent toujours de trouver une présentation et une méthode qui fonctionnent, et nous n'avons trouvé aucune « meilleure pratique » ou « modèle préféré » parmi les rapports sur le rendement des ministères que nous avons examinés.

19.82 Même si nous n'avons pas examiné l'exactitude des données utilisées, nous avons remarqué que l'information communiquée par certains ministères s'était améliorée régulièrement au cours des dernières années :

- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Développement économique Canada pour les régions du Québec
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Diversification de l'économie de l'ouest Canada.

Leurs rapports fournissent plusieurs exemples de bonnes pratiques, particulièrement pour ce qui est de la communication du rendement.

19.83 **De bonnes pratiques dans certains domaines, mais des faiblesses dans d'autres.** À notre avis, les meilleurs rapports sur le rendement ont énoncé ce que les ministères s'attendaient à réaliser à un niveau plus détaillé que les principaux engagements en matière de résultats, puis ont présenté leurs réalisations par rapport à ces attentes précises. Les cinq ministères que nous avons mentionnés l'ont fait dans une certaine mesure, de diverses façons. Par exemple, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique a présenté dans un court tableau le but général visé par chaque secteur d'activité, décrit le résultat particulier attendu et énoncé le résultat obtenu, et l'a suivi d'une brève discussion.

19.84 Le *Rapport sur le rendement* de la GRC de 1999 fournit pour chaque secteur de programme une discussion d'une page sur les résultats prévus, présentée de façon attrayante (par exemple une contribution à la baisse des crimes de violence), un exposé du problème, les stratégies utilisées, ses partenaires, les résultats réels (extrants et résultats) et les améliorations prévues. L'information sur le rendement était plutôt claire, mais des énoncés plus complets des attentes rehausseraient la qualité du rapport.

19.85 Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a choisi de présenter un aperçu de son rendement. Avant la section sur les réalisations, il énonce les résultats clés prévus dans chaque secteur et indique si le rendement a été atteint ou non. C'est une bonne méthode de rapport qui présente directement le rendement qui est moins satisfaisant que prévu. Cependant, nous notons que le rendement prévu pourrait être indiqué plus clairement et de façon plus concrète dans le rapport en mettant davantage l'accent sur les résultats, ce qui permettrait aux lecteurs de juger si le rendement réel correspond au rendement prévu.

19.86 **Des rapports d'autres ministères présentaient de bonnes caractéristiques.** Un certain nombre d'autres ministères ont adopté des pratiques de rapport innovatrices. Par exemple, Ressources naturelles Canada a

expérimenté au fil des ans divers modes de rapport. Une section de son rapport sur le rendement de 1999 comporte des tableaux d'indicateurs choisis qui montrent le rendement attendu, la tendance et l'état actuel du rendement pour chaque indicateur, une analyse de son importance et de sa relation avec les programmes de Ressources naturelles Canada et ce que fait le Ministère pour améliorer son rendement dans ce domaine. Ces tableaux sont clairs et faciles à comprendre, mais ils doivent être intégrés au tableau du rendement global fourni par le Ministère pour chacun de ses buts et objectifs.

19.87 Agriculture et Agroalimentaire Canada a également adopté une présentation qui permet aux lecteurs de s'y retrouver facilement. Son rapport sur le rendement de 1999 contient un tiré à part couleur avec une « fiche de rendement » qui présente ses principaux engagements en matière de rendement et indique par un crochet s'ils ont été atteints. Même s'il est facile à lire et concis (particulièrement pour un grand ministère), l'information fournie est très globale et ne comprend aucune attente claire et concrète en matière de rendement. Il est donc difficile de déterminer si le Ministère obtient de bons résultats.

Cela prendra encore beaucoup de temps avant d'avoir de bons rapports sur le rendement

19.88 Si l'on en juge par notre examen de l'information communiquée sur leur rendement par les 47 ministères, on constate que ceux-ci n'ont fait que des progrès modestes depuis notre vérification de 1997 à ce chapitre. Certains ministères ont amélioré quelques aspects de leurs rapports, mais dans l'ensemble l'image plutôt optimiste que nous présentions en 1997 ne s'est pas matérialisée.

19.89 L'information que les 47 ministères ont présentée dans leurs rapports sur les plans et les priorités et leurs rapports sur le rendement varie énormément en qualité. Certains ont fait des progrès modestes au cours des trois ou quatre années; d'autres s'étaient améliorés mais ont reculé depuis, de sorte que leurs premiers rapports étaient meilleurs. Nous n'avons guère constaté de différences à ce chapitre entre les grands et les petits ministères.

19.90 Les ministères qui ont participé au projet pilote n'ont pas fait mieux. Nous avons examiné les progrès réalisés par les 16 ministères ayant participé au projet pilote (voir l'annexe A) qui ont présenté leur premier rapport en 1996 et les avons comparés à ceux réalisés par les autres ministères. Dans l'ensemble, l'année d'expérience de plus et la souplesse accrue dont ils ont bénéficié n'ont pas permis aux ministères qui ont participé au projet pilote de devancer les autres quant à la qualité de leurs rapports. Comme groupe, les ministères pilotes ont réalisé des progrès inégaux, et de nombreux autres ministères qui ont commencé un an plus tard ont progressé davantage.

Nous n'avons guère constaté de différences entre les grands et les petits ministères pour ce qui est de la mesure dans laquelle ils ont amélioré la qualité de leurs rapports.

19.91 Certains ministères n'ont pas progressé. Plusieurs ministères semblent avoir beaucoup de difficultés à « dresser un tableau du rendement » dans leurs rapports sur le rendement. De nombreux rapports ne contiennent guère plus que des descriptions des activités réalisées au cours de l'année. Les attentes en matière de rendement sont énoncées de façon vague et mettent l'accent sur les activités, et les « réalisations » communiquées sont simplement l'exécution de ces activités. Certains de ces rapports contiennent une section sur les avantages que le ministère procure aux Canadiens, mais ces avantages ne sont pas liés aux activités et aux extrants du ministère et on ne trouve pas d'analyse des résultats intermédiaires de sorte qu'un lecteur puisse arriver à faire un lien.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris position de façon relativement vigoureuse pour encourager l'amélioration des rapports au Parlement.

19.92 Les recommandations faites aux ministères en 1997 demeurent valides. Les recommandations de notre chapitre de 1997 sur l'information communiquée sur le rendement sont présentées à l'annexe C, qui indique aussi la mesure dans laquelle elles ont été mises en oeuvre. Dans l'ensemble, les progrès sont insatisfaisants. Les recommandations demeurent valables. Les observations et les recommandations de ce chapitre portent sur d'autres aspects importants qui doivent être améliorés.

Leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de rapports

19.93 De nombreux efforts déployés au cours des dernières années. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris position de façon relativement vigoureuse pour encourager l'amélioration des rapports au Parlement et, grâce à un processus interactif et continu, aider les ministères à se doter de la capacité de faire rapport. Les efforts déployés par le Secrétariat se sont traduits par les activités suivantes :

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et certains ministères travaillent à un mode de cyberrapport ou de rapport électronique innovateur.

- un site Web qui contient l'éventail complet des lettres d'appel, des lignes directrices et des rapports des années antérieures (tant les rapports sur les plans et les priorités que les rapports ministériels sur le rendement);
- des séances régulières d'information (auxquelles la participation était nombreuse) au moment du lancement du Projet d'amélioration des rapports au Parlement;
- des bulletins périodiques de questions et réponses;
- un symposium à l'intention des praticiens tenu au cours de chacune des trois dernières années;
- des exercices d'examen par les pairs;
- des évaluations techniques internes des rapports.

19.94 Nous avons demandé à quelques ministères des commentaires sur le leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils se sont montrés généralement satisfaits de l'appui et du leadership du Secrétariat. Les ministères pilotes ont particulièrement apprécié la souplesse dont ils ont bénéficié pour essayer différents modes de rapport. Pourtant, il manque des lignes directrices pratiques sur la communication d'information sur certains aspects, comme le rendement des services d'élaboration de politiques et des programmes de réglementation. Les représentants des ministères ont affirmé qu'ils auraient voulu plus de directives sur l'établissement des objectifs en matière de résultats pour ces aspects et la définition des indicateurs de rendement appropriés.

19.95 Néanmoins, comme nous l'avons mentionné, les ministères n'ont fait dans l'ensemble que des progrès modestes au cours de ces premières années d'expérience. Nous analysons plus loin quelques-unes des raisons possibles de la lenteur de ces progrès, qui peuvent être attribuables en partie à l'absence de discipline du mécanisme de rapport et au besoin d'un rôle plus vigoureux du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme nous l'avons suggéré, il existe des différences énormes entre la façon dont les ministères abordent les éléments fondamentaux des rapports, comme l'énoncé clair et concret des attentes et l'information communiquée sur les résultats obtenus pour chacune de ces attentes.

Il faut encourager la préparation de meilleurs rapports électroniques

19.96 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et certains ministères travaillent à un mode de cyberrapport ou de rapport électronique innovateur. Le site Web du Secrétariat sur le Projet d'amélioration des rapports au Parlement contient un guide de préparation du rapport sur le rendement facile à utiliser. Les utilisateurs peuvent avoir accès à des versions électroniques de tous les rapports ministériels sur le

rendement, des rapports sur les plans et les priorités et des rapports du Président du Conseil du Trésor de l'exercice en cours et de l'exercice précédent. Ils ont également accès à un index contenant tous les renvois aux questions qui intéressent plusieurs ministères ou aux priorités gouvernementales dans les rapports sur le rendement, et à une explication du processus du *Budget des dépenses* et du contexte dans lequel ces rapports sont produits.

19.97 Certains ministères ont adopté leur propre mode de rapport électronique innovateur. Agriculture et Agroalimentaire Canada et Citoyenneté et Immigration Canada, par exemple, ont produit chacun un rapport plus concis en donnant accès à de l'information plus détaillée sur le site Web. Cela veut dire que le lecteur peut obtenir plus d'information sur un secteur qui l'intéresse plus particulièrement en cliquant sur l'adresse électronique donnée. Un certain nombre de ministères présentent leurs rapports sur le rendement sous forme de résumé qui contient des hyperliens grâce auxquels le lecteur peut obtenir des précisions sur des questions en particulier. Cependant, la plupart des ministères ne font qu'afficher leurs rapports sur le rendement sur leur site Web.

19.98 Il faut que les ministères s'intéressent davantage aux rapports électroniques. Le rapport électronique permet de donner tant de l'information générale que de l'information plus détaillée. Il répond aux divers besoins des parlementaires et du public. Le rapport électronique permet aussi une analyse plus rapide ainsi que des analyses horizontales et longitudinales. C'est clairement la voie de l'avenir.

19.99 **Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait encourager les ministères à échanger sur leur expérience du mode électronique de diffusion des rapports sur le rendement et leur donner des lignes directrices sur la façon de les rendre plus concis et plus faciles à utiliser.**

Le Secrétariat du Conseil du Trésor met l'accent sur les rapports collectifs

19.100 Outre ses efforts pour encourager les ministères à communiquer de l'information sur le rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris d'importantes mesures pour appuyer les rapports collectifs — des rapports sur le rendement dans un domaine qui fait intervenir plus d'un ministère ou plus d'un gouvernement. Ces dernières années, il a joué un rôle de chef de file au gouvernement pour établir un cadre de mesure du rendement pour l'Entente-cadre sur l'union sociale, a aidé les ministères à établir leur cadre de responsabilisation et de rapport et a veillé à ce que toutes les présentations au Conseil du Trésor pour le financement des initiatives interministérielles comprennent l'obligation de faire rapport sur le rendement. Les principaux ministères responsables des initiatives interministérielles ont jugé la contribution du Secrétariat précieuse.

19.101 **Le rapport du Président du Conseil du Trésor fournit de l'information valable.** Depuis 1995, le Président du Conseil du Trésor dépose un aperçu annuel au Parlement. Le premier, *Renforcer les activités d'examen dans l'administration fédérale*, décrit comment le gouvernement gère, utilise et renforce les activités d'examen. Les rapports annuels suivants mettent plus l'accent généralement sur la gestion axée sur les résultats et sur la communication de l'information sur le rendement. Ils ont été déposés au Parlement avec tous les rapports ministériels sur le rendement.

19.102 Les rapports du Président visent à fournir un bilan des progrès réalisés par le gouvernement dans son ensemble vers la gestion axée sur les résultats et la communication d'information au Parlement sur les résultats. Ils décrivent la stratégie du gouvernement pour mesurer

Certains comités parlementaires effectuent des examens, mais la plupart d'entre eux n'étudient pas les documents du *Budget des dépenses*.

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a préconisé fortement l'amélioration des rapports au Parlement et une reddition de comptes accrue de la part du gouvernement à l'égard des questions liées au *Budget des dépenses*.

les résultats ministériels, collectifs et sociaux et en rendre compte :

- En 1999, le rapport améliorait l'information communiquée dans l'ensemble des rapports ministériels sur le rendement déposés au Parlement en ajoutant un compendium de tous les tableaux des principaux engagements en matière de résultats des ministères.

- Les rapports successifs ont porté sur la présentation de l'information sur le rendement selon chaque priorité énoncée dans le discours du Trône.

- Les résultats collectifs sont communiqués chaque année suivant diverses perspectives en réponse aux demandes des parlementaires.

- Les travaux en vue de l'élaboration d'indicateurs sociaux se poursuivent. Le rapport de 1999 constituait un important pas en avant et présentait des indicateurs possibles pour mesurer le rendement dans trois domaines : la santé, l'environnement et la sécurité publique; les perspectives économiques et la participation; la participation sociale et l'inclusion.

19.103 Cependant, il est vrai, comme le fait remarquer le Président dans son rapport de 1998, que « nous [le gouvernement] ne sommes pas encore en mesure de fournir un aperçu exhaustif du rendement à l'échelle du gouvernement ». De plus, le rapport du Président lui-même évolue, son orientation et sa présentation étant modifiées chaque année. Il ne communique pas de façon uniforme les réalisations par rapport aux engagements pris au cours des années précédentes.

19.104 Néanmoins, d'importantes mesures sont prises pour communiquer le rendement à l'échelle gouvernementale. Le défi consiste à tirer parti de ces initiatives, à établir des indicateurs collectifs et sociaux et à présenter de façon convenable de l'information d'ensemble significative au Parlement.

Il faut une plus grande participation des parlementaires

Les parlementaires utilisent encore assez peu les rapports

19.105 En 1997, nous avons signalé que l'examen et l'utilisation des nouveaux documents du *Budget des dépenses* par les comités parlementaires étaient limités. Cela n'a pas beaucoup changé. Certains comités effectuent des examens, mais la plupart d'entre eux n'étudient pas les documents du *Budget des dépenses*. Une pierre d'achoppement importante mentionnée fréquemment et citée dans notre rapport de 1997 est la frustration des parlementaires au sujet du rôle limité qu'ils peuvent jouer dans le processus budgétaire.

Améliorations proposées au mécanisme actuel de rapport au Parlement

19.106 Les comités parlementaires ont étudié les rapports au Parlement. Depuis notre rapport de 1997, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a déposé deux rapports à la Chambre des communes sur les rapports au Parlement. En décembre 1998, le Comité a fait certaines recommandations visant de nouvelles structures et de nouveaux outils et incitatifs pour améliorer l'examen des crédits. (Voir la synthèse des recommandations et la réponse du gouvernement présentées à l'annexe D.) Il préconisait fortement l'amélioration des rapports au Parlement et une reddition de comptes accrue de la part du gouvernement à l'égard des questions liées au *Budget des dépenses*. Il a suggéré deux innovations dignes de mention : la création d'un nouveau comité permanent du *Budget des dépenses* et la modification d'un article du *Règlement* pour donner aux comités permanents la possibilité de réaffecter des fonds comme incitatif à l'étude des documents du *Budget des dépenses*.

19.107 Dans sa réponse, le gouvernement a reconnu le bien-fondé des

recommandations mais n'a pas appuyé les modifications importantes qu'elles supposaient. Cependant, il s'est dit d'accord avec l'objectif d'améliorer les rapports au Parlement et a appuyé la poursuite du Projet d'amélioration des rapports au Parlement.

19.108 Dans son Trente-septième Rapport sur le projet d'amélioration des rapports financiers au Parlement, déposé en juin 2000, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a fait d'autres recommandations. Un sous-comité s'est vu confier l'étude d'un certain nombre de propositions faites par le gouvernement :

- **Adaptation de l'information budgétaire aux besoins des parlementaires.** Les rapports sur le rendement couvriraient une période de trois ans. Ils seraient axés sur les principaux résultats et non sur les processus, présenteraient toute l'information pertinente et seraient fondés sur des normes pangouvernementales pour la déclaration des coûts. Il devrait y avoir davantage de rapports de résultats faisant intervenir plus d'une administration.

- **Simplification et consolidation des rapports au Parlement.** Le gouvernement améliorerait l'accès électronique à l'information, regrouperait les rapports lorsque possible et présenterait des résumés.

- **Examen parlementaire renforcé.** Le rôle des comités permanents serait renforcé en les amenant à examiner les principaux engagements des ministères en matière de résultats. Le gouvernement continuerait d'améliorer le processus de rapport sur le *Budget des dépenses* et encouragerait les comités permanents à étudier les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement.

- **Amélioration de l'information fournie au Parlement sur les plans de dépenses et sur leur utilisation.** Cette proposition porte sur l'intégration de la comptabilité d'exercice dans le processus budgétaire et permettrait d'améliorer l'information sur les dépenses fournie au Parlement dans le *Budget principal des dépenses* et le *Budget supplémentaire des dépenses*.

19.109 Le Sous-comité a recommandé que la majeure partie des propositions du gouvernement soient acceptées. En outre, il a recommandé que l'on envisage encore d'établir un comité permanent du *Budget des dépenses*, de donner plus de ressources aux comités permanents pour l'étude des documents du *Budget des dépenses* et de faire en sorte que l'information communiquée sur les activités ou programmes qui touchent plus d'un ministère soit regroupée. Dans son témoignage devant le comité, le Bureau a accepté en principe les propositions du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'annexe E contient plus de précisions sur ces propositions et les recommandations du Sous-comité.

Les membres des comités ont fait un certain nombre de commentaires et de suggestions d'amélioration des rapports au Parlement.

Propositions d'amélioration soumises par les membres des comités

19.110 Nous avons interviewé un certain nombre de présidents et de vice-présidents de comités permanents ainsi que du personnel et des recherchistes. Nous avons également étudié les rapports d'un certain nombre de tables rondes sur les rapports au Parlement auxquelles avaient participé les membres ainsi que les résultats de plusieurs enquêtes menées par le Secrétariat du Conseil du Trésor auprès des députés. Les membres des comités ont fait un certain nombre de commentaires et suggestions d'amélioration des rapports au Parlement et en vue de leur étude :

- Il faut modifier le processus d'étude parlementaire du *Budget des dépenses* pour le rendre plus significatif. Certains membres ont souligné les recommandations faites par le Sous-comité chargé de l'étude des crédits.

- Les nouveaux documents du *Budget des dépenses* sont encore difficiles à

utiliser. L'information sur les programmes qui intéressent les membres est parfois difficile à trouver, et comparer de l'information d'une année à l'autre peut être fastidieux, voire impossible.

Nous avons constaté que les progrès n'ont pas été suffisants pour garantir que les ministères et le gouvernement produisent d'ici peu de bons rapports sur le rendement.

- Les membres doivent instaurer un meilleur dialogue avec les hauts fonctionnaires sur les rapports. On a suggéré que les comités participent de plus près à la planification des rapports sur le rendement en examinant, par exemple, les attentes en matière de rendement et les engagements au chapitre des résultats.

- Les rapports ministériels sur le rendement ne sont pas équilibrés et ne présentent que les « bonnes nouvelles ». Leur crédibilité s'en trouve compromise.

- Une autre faiblesse des rapports est la formulation vague des attentes en matière de rendement.

Des changements s'imposent pour améliorer les rapports sur le rendement

Le mécanisme de rapport comporte des points forts

19.111 L'examen de la conception et de la mise en oeuvre des rapports actuels au Parlement a révélé un certain nombre de points forts :

La confusion ou les désaccords sont fréquents au sujet des principes fondamentaux des rapports.

- Manifestement, la démarche a pour but de produire des rapports fortement axés sur les résultats, c'est-à-dire les conséquences des programmes et des services qui intéressent réellement les Canadiens.

- Tous les ministères et organismes rendent compte de leur rendement et le font depuis trois ans.

- Il existe un momentum : il y a progrès, même s'il est lent, et le gouvernement a déployé beaucoup d'efforts pour obtenir un engagement des parlementaires en matière de rapports.

- Le gouvernement voit clairement l'initiative en matière de rapports non pas comme une mesure unique mais plutôt comme une mesure visant à répondre à un besoin plus vaste de gérer par résultats, un objectif essentiel de ses efforts de réforme.

19.112 Néanmoins, nous avons constaté que les progrès n'ont pas été suffisants pour garantir que les ministères et le gouvernement produisent d'ici peu de bons rapports sur le rendement. Il est clair que le mécanisme actuel, bien qu'il comporte certains points forts, présente aussi certains points faibles.

Qu'est-ce qui pose problème?

19.113 Il reste beaucoup de chemin à parcourir pour en arriver à de bons rapports sur le rendement. Nous admettons qu'il faut du temps pour élaborer de bons rapports, mais il est raisonnable de s'attendre qu'au cours de la période de trois à cinq ans dont ont disposé les ministères, une organisation vouée à l'amélioration de ses rapports sur le rendement ait fait des progrès marqués. Nous sommes déçus du rythme des progrès du gouvernement fédéral.

19.114 Comme nous l'avons constaté, plusieurs ministères ont fait des progrès réguliers chaque année, même s'il leur reste du chemin à parcourir, et nous nous serions attendus à ce que la grande majorité des ministères et des organismes aient accompli les mêmes progrès. Les progrès inégaux de certains — même le recul de certains rapports — nous préoccupent. Au rythme actuel des progrès, il faudra de nombreuses années pour que l'habitude de communiquer de l'information sur le rendement de bonne qualité s'instaure. C'est beaucoup trop.

19.115 Nous nous attendions à ce que les progrès soient plus importants et n'avons pas essayé d'expliquer l'absence de progrès. Néanmoins, trois facteurs se distinguent au chapitre de l'état actuel des rapports :

- Trop souvent, les principes fondamentaux d'un bon rapport ne sont pas compris ni appliqués.

- La communication d'information sur le rendement se fait dans un contexte politique.

- Il n'existe pas d'incitatifs à l'instauration de bonnes pratiques de rapport et pas de sanctions pour les mauvaises.

19.116 Les principes fondamentaux des rapports ne sont pas reconnus. Comme nous l'avons observé, la confusion ou les désaccords sont fréquents au sujet des principes fondamentaux des rapports. Par exemple, nous avons constaté ce qui suit :

- une interprétation vague et incohérente de la façon de formuler les engagements en matière de résultats, les attentes en matière de rendement et les mesures du rendement;

- des tentatives constantes de rendre compte du rendement uniquement pour le dernier exercice plutôt que pour la période pertinente, c'est-à-dire « jusqu'au 31 mars du … »;

- l'admission peu fréquente du principe voulant que les rapports sur le rendement exigent une comparaison significative avec les niveaux de rendement antérieurs, le rendement de programmes semblables ailleurs ou avec des attentes en matière de rendement déterminées à l'avance et énoncées clairement et concrètement, de sorte que les lecteurs puissent évaluer non seulement ce qui a été accompli — les résultats obtenus — mais aussi la mesure dans laquelle ils ont été obtenus — la mesure dans laquelle on s'est rapproché des résultats escomptés.

19.117 Les mauvais rapports sur le rendement ne font pas courir de risque. À notre avis, l'obstacle principal à l'heure actuelle est qu'une organisation qui ne cherche pas à améliorer ses rapports ne subit aucune conséquence négative. Elle peut faire l'objet de commentaires défavorables du comité parlementaire compétent et subir des pressions de fonctionnaires d'un niveau intermédiaire au Secrétariat du Conseil du Trésor, mais essentiellement, elle peut répondre aux exigences minimales et ne pas trop s'attacher à améliorer ses rapports. En ne communiquant que la liste des diverses activités réalisées, l'organisation ne court aucun risque et fait en sorte, en grande partie, que les hauts fonctionnaires et le ministre n'auront pas à répondre à des questions difficiles au sujet du rendement du ministère à la suite des rapports officiels au Parlement.

Des principes de rapport clairs et communs s'imposent

19.118 En 1997, le Bureau a décrit ses attentes à l'égard d'un bon rapport (voir la pièce 19.2). Nous avons utilisé ces attentes comme critères pour cette vérification. Le Conseil du Trésor a lui aussi établi des lignes directrices pour la préparation des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement qui sont relativement conformes à nos attentes. Il existe aussi des lignes directrices à l'intention des ministères pour établir le cadre sous-jacent de la communication des résultats, notamment la Structure de planification, de rapport et de responsabilisation, qui est approuvée par le Conseil du Trésor. Cependant, toutes ces lignes directrices n'ont pas été claires et cohérentes au fil des ans et les ministères ne les appliquent pas uniformément. Par conséquent, il est probable que les ministères utilisent actuellement un éventail de critères pour déterminer ce qui constitue un bon rapport sur le rendement. Par surcroît, on n'a pas encore engagé officiellement les utilisateurs des rapports sur le rendement, particulièrement les membres des comités parlementaires, à stipuler l'information qu'ils veulent trouver dans les rapports sur le rendement. Le moment est peut-être

Une caractéristique importante des rapports sur le rendement et de la gestion axée sur les résultats est que les intéressés utilisent des concepts et des termes semblables pour décrire les éléments essentiels des rapports, comme les attentes en matière de rendement.

venu d'adopter des principes de rapport reconnus.

La présentation au Parlement des rapports sur le rendement des programmes et des services gouvernementaux intervient dans un contexte politique qui est fréquemment conflictuel.

19.119 Comme nous l'avons souligné en 1997, une caractéristique importante des rapports sur le rendement et de la gestion axée sur les résultats est que les intéressés utilisent des concepts et des termes semblables pour décrire les éléments essentiels des rapports, comme les attentes en matière de rendement.

19.120 Nous notons que la CCAF-FCVI étudie à l'heure actuelle, en collaboration avec le Conseil canadien des vérificateurs législatifs et de hauts fonctionnaires de certaines administrations canadiennes, y compris le gouvernement fédéral, des principes d'un bon rapport.

19.121 Le gouvernement devrait travailler avec le Parlement et le vérificateur général pour établir des principes régissant la communication de l'information sur le rendement au Parlement.

Le rendement est communiqué dans un contexte politique

L'information communiquée par les ministères dans leurs rapports sur le rendement doit provenir des systèmes d'information qui servent à leur gestion.

19.122 La présentation au Parlement des rapports sur le rendement des programmes et des services gouvernementaux intervient dans un contexte politique qui est fréquemment conflictuel. Les attentes exprimées, à savoir produire des rapports complets et équilibrés, sont grandes, mais il faut admettre que ce qui peut être considéré comme le « bulletin » du gouvernement est un ajout récent en matière d'obligation redditionnelle à l'égard du public. Les rapports sur le rendement visent à susciter un débat au Parlement et au sein du grand public sur les rouages du gouvernement. Évidemment, ils pourraient devenir un outil politique entre les mains des ministres ou de l'opposition plutôt qu'une source d'information de meilleure qualité. À l'heure actuelle, il n'y a guère d'incitatifs à communiquer les « mauvaises nouvelles ». Les rapports sur le rendement ne jouent pas encore un rôle important au Parlement. Il faudra du temps pour que des rapports sur le rendement équilibrés deviennent un facteur utile dans les débats et l'examen parlementaires.

19.123 Plus les rapports seront considérés comme un compte rendu factuel et équilibré du fonctionnement des programmes et des leçons apprises lorsque le rendement est inférieur aux attentes, plus ils serviront à améliorer les débats parlementaires et à susciter la confiance dans le gouvernement. Plus ces rapports deviendront courants, plus ils seront réputés comme un élément normal de la reddition de comptes à l'égard du public. Plus les rapports sur le rendement sont jugés comme camouflant l'information, plus la vulnérabilité à l'égard des attaques politiques est grande.

Il faut davantage d'incitatifs

19.124 Un prix récompensant les bons rapports est une bonne idée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit attribuer chaque année plusieurs prix pour les meilleurs rapports sur le rendement. Un comité indépendant a été constitué et les premiers prix devaient être décernés à l'automne 2000. À notre avis, c'est une bonne mesure qui incitera les ministères à améliorer leurs rapports. Ces prix s'ajoutent au Prix d'excellence des Rapports annuels des sociétés d'État décerné pour la septième année par le vérificateur général.

19.125 Les bons rapports sont fondés sur une bonne gestion axée sur les résultats. L'information communiquée par les ministères dans leurs rapports sur le rendement doit provenir des systèmes d'information qui servent à leur gestion. Plus la gestion d'un ministère est axée sur les résultats, plus il est probable qu'il dispose d'une information de bonne qualité pour préparer ses rapports externes. Dans le chapitre 20, nous analysons les facteurs qui peuvent

encourager une orientation sur les résultats et, partant, qui améliorent les rapports.

19.126 Le rôle de l'assurance. Les ministères doivent être responsables de l'intégrité de leurs données, mais les mécanismes de rapports d'autres administrations comprennent souvent la formulation d'une assurance par leurs vérificateurs externes. En Alberta, le vérificateur général de la province vérifie la méthode que les ministères déclarent avoir utilisée et, en même temps, examine leurs systèmes d'information et vérifie s'ils sont compatibles avec leur cadre de contrôle interne. En Nouvelle-Zélande, le bureau de vérification fournit une assurance sur la fidélité des réalisations communiquées, tandis que le bureau de vérification de l'Australie-Occidentale fournit l'assurance que les indicateurs de rendement sont pertinents et adéquats. Le bureau de vérification du Texas vérifie l'exactitude des données sur le rendement tandis qu'en Floride, un bureau de vérification législative examine la validité et la fiabilité des mesures sur le rendement proposées par les agences d'État.

19.127 Au Canada, au niveau fédéral, le Bureau du vérificateur général évalue l'information sur le rendement communiquée dans les rapports annuels de trois nouvelles agences et fournit une assurance sur sa justesse et sa fiabilité.

19.128 Un rôle pour la vérification interne. Une fonction de contrôleur moderne suppose que la vérification interne vérifie l'exactitude et l'intégralité de l'information sur le rendement. Cependant, jusqu'à maintenant, la vérification interne n'a jamais véritablement joué ce rôle. Les procédés de vérification de l'information sur le rendement ne sont toujours pas bien définis et les services de vérification interne des ministères n'ont généralement pas les compétences et l'expérience nécessaires. L'ébauche de la politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne prévoit ce rôle d'assurance. Nous adhérons à cette politique. La vérification interne doit être le premier service vers lequel un ministère doit se tourner pour obtenir une assurance sur la qualité de ses données.

19.129 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient donner à la vérification interne la capacité de fournir aux administrateurs généraux une assurance sur la qualité de l'information communiquée au Parlement et l'information utilisée pour la prise de décisions.

La vérification interne doit être le premier service vers lequel un ministère doit se tourner pour obtenir une assurance sur la qualité de ses données.

Il faut un examen critique plus rigoureux des attentes

19.130 Dans certaines administrations, les attentes en matière de rendement des ministères sont souvent soumises à un examen critique de l'extérieur. Nous avons remarqué que dans de nombreuses autres administrations, les énoncés du rendement attendu des ministères sont soumis à un examen critique de l'extérieur de l'organisation. Des membres des caucus des gouvernements de l'Alberta et de l'Ontario participent à l'examen des attentes en matière de rendement et à l'établissement des objectifs ainsi qu'à l'examen des résultats communiqués. Ailleurs, comme aux États-Unis et dans les États de la Floride et du Texas, les organismes de surveillance législatifs et exécutifs effectuent un examen critique des attentes en matière de rendement des organismes et des objectifs de rendement dans le cadre du processus d'approbation budgétaire.

19.131 L'examen effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor est limité. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor effectuent un certain niveau d'examen critique auprès des ministères, mais celui-ci est non structuré et limité. Généralement, c'est l'agent de liaison du Secrétariat en matière de rapport sur le rendement qui pose des questions, plutôt que l'analyste du Conseil du Trésor qui est responsable de l'examen des demandes de financement et de

L'établissement des attentes en matière de rendement et leur examen critique font partie intégrante d'un système efficace de planification et d'établissement des priorités.

modification des programmes des ministères, et de l'évaluation de l'intégrité des programmes (c'est-à-dire de déterminer les questions stratégiques des programmes et les risques critiques à l'atteinte des résultats). Le Secrétariat n'est peut-être pas toujours en mesure de mettre en doute la quantité précisée comme résultat escompté, c'est-à-dire l'ampleur du changement attendu. Mais il pourrait, à l'instar d'un conseil d'administration, effectuer un examen critique utile de la façon dont les ministères énoncent leurs attentes en matière de rendement et dont ils s'y prennent pour les établir. La communication de résultats par rapport à des résultats escomptés clairement énoncés serait alors un élément essentiel de l'évaluation par le Secrétariat des programmes ministériels.

19.132 Un examen parlementaire du rendement attendu serait profitable. Il y aurait avantage à ce que le Parlement participe à l'examen des énoncés ministériels du rendement attendu. Cet examen pourrait être effectué après le dépôt des rapports sur les plans et les priorités, au printemps ou dans le cadre de l'étude des rapports sur le rendement, à l'automne; il constituerait un examen critique sain pour les ministères. La participation des parlementaires à la formulation des attentes en matière de rendement inciterait probablement les ministères à rendre compte au Parlement de façon juste et fiable. Cette participation inciterait aussi les parlementaires à examiner et à utiliser davantage l'information présentée dans le *Budget des dépenses*.

Nous pensons qu'un examen parlementaire renforcé serait utile pour les travaux des comités et qu'il inciterait les ministères à améliorer l'information sur le rendement communiquée.

19.133 Cependant, il serait aussi important d'instaurer, au sein des ministères, un examen critique efficace tant des attentes en matière de rendement que des résultats communiqués par rapport à celles-ci. Un tel examen ferait normalement intervenir la haute direction des ministères. L'établissement des attentes en matière de rendement et leur examen critique font partie intégrante d'un système efficace de planification et d'établissement des priorités. Si les ministères gèrent en fonction des résultats, ils doivent prévoir des résultats réalistes et stimulants et les énoncer sous forme d'attentes en matière de rendement claires, concrètes et précises dans le temps que tous les hauts fonctionnaires doivent accepter. Ensuite, les résultats communiqués par rapport aux attentes doivent en premier être soumis à l'examen de la haute direction, non seulement pour garantir la validité de l'information mais pour en réitérer la pertinence. Si les résultats obtenus ne correspondent pas aux attentes prévues, on peut convenir d'apporter des changements au programme ou de revoir les résultats prévus.

19.134 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait effectuer un examen critique plus rigoureux des énoncés du rendement attendu des ministères.

19.135 Le gouvernement devrait encourager les ministères à discuter de leurs attentes en matière de rendement avec les comités permanents pertinents.

Un rôle plus important pour les comités parlementaires

19.136 En 1997, nous avons suggéré que les comités permanents pourraient vouloir renforcer leur examen des documents du *Budget des dépenses*. En février 1998, nous avons remis à tous les membres des comités un rapport intitulé *L'examen par les comités parlementaires des nouveaux documents du Budget des dépenses* qui décrivait le système et contenait des suggestions en vue d'un tel examen. Nous pensons toujours qu'un examen renforcé serait utile pour les travaux des comités et qu'il inciterait les ministères à améliorer l'information sur le rendement communiquée.

19.137 Les mécanismes de rapport à la Chambre sont importants. En 1997, nous avons indiqué que de nouveaux arrangements s'imposaient pour faciliter

les rapports des comités permanents à la Chambre au sujet des rapports sur le rendement présentés à l'automne. À l'heure actuelle, les règles de la Chambre prévoient l'étude par les comités du *Budget principal des dépenses* dans le cadre de l'examen des crédits. Les comités ont également besoin des rapports sur les plans et les priorités pour comprendre les crédits dans le *Budget principal des dépenses*. Depuis 1994, les règles permettent aux comités d'étudier ces plans et ces priorités et d'en rendre compte. De plus, un comité permanent peut étudier toute question liée au mandat, à la gestion et au fonctionnement des ministères et organismes qu'il surveille et en rendre compte. Rien n'empêche les comités d'examiner les rapports ministériels sur le rendement et de rendre compte de leurs constatations à la Chambre, mais il n'existe aucune règle qui les habilite expressément à le faire. L'adoption d'un article du *Règlement* de la Chambre refléterait le désir de la Chambre de recevoir et d'examiner les rapports des comités fondés sur l'étude des rapports ministériels sur le rendement. Cela encouragerait les comités à tenir plus d'audiences et à faire rapport plus souvent à la Chambre. Par exemple, la Chambre a adopté un article de son *Règlement* en 1994 pour habiliter le Comité permanent des finances à tenir des consultations prébudgétaires.

19.138 Le Parlement pourrait envisager d'accroître le rôle des comités dans l'examen des documents du *Budget des dépenses*, y compris l'examen des énoncés du rendement attendu des ministères.

Est-il temps de légiférer?

19.139 Nous avons mentionné en 1995 que le gouvernement avait révisé le Système de gestion des dépenses et lancé le Projet d'amélioration des rapports au Parlement pour améliorer les documents du *Budget des dépenses*. Jusqu'à maintenant, ces réformes ne sont pas précisées dans une loi.

19.140 En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor est responsable de toutes les questions liées à la gestion financière, y compris le *Budget des dépenses*. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a émis des directives à l'intention des ministères, exigeant la communication d'information financière et non financière au Parlement. Cependant, la forme et le contenu des documents du *Budget des dépenses* ne sont pas précisés dans une loi et peuvent être modifiés par le gouvernement, même si par le passé celui-ci a également reçu l'assentiment du Parlement.

19.141 En 1997, le Parlement a accepté de scinder la Partie III du *Budget des dépenses* en un rapport sur les plans et les priorités et un rapport ministériel sur le rendement, mais il l'a fait seulement comme projet pilote. Au cours des trois dernières années, tous les ministères ont communiqué de l'information sur le rendement au Parlement, mais il n'est pas certain que les parlementaires continueront de recevoir ce type d'information des ministères après la fin du projet pilote.

19.142 En juin 2000, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a recommandé le renforcement de l'examen parlementaire et, plus particulièrement, que le gouvernement revoie les recommandations sur le sujet contenues dans le rapport de 1998 du Comité. Dans un rapport précédent, le Comité avait appuyé le projet pilote d'amélioration des rapports au Parlement et avait recommandé que les comités permanents utilisent pleinement l'information sur les plans et le rendement ministériels dans l'étude du *Budget des dépenses*. Le Comité considère que de bons rapports sur le rendement devraient accroître la capacité du Parlement de savoir ce que le gouvernement réalise avec les fonds et les pouvoirs qui lui sont conférés et d'effectuer à l'avenir un

À notre avis, il est temps que le gouvernement envisage de proposer une loi en matière de reddition de comptes.

examen critique efficace des plans du gouvernement en matière de priorités et de dépenses.

19.143 Il est évident que de bons rapports sur le rendement peuvent accroître la capacité du Parlement d'effectuer un examen critique des dépenses publiques. Vu les progrès modestes réalisés jusqu'à maintenant, nous pensons qu'une initiative plus audacieuse et plus visible sur le plan politique s'impose, initiative qui inciterait les parlementaires et les fonctionnaires à s'intéresser aux rapports. À notre avis, il est temps que le gouvernement envisage de proposer une loi en matière de reddition de comptes.

19.144 À elle seule, une loi ne garantira pas de bons rapports. Mais elle pourrait servir de signal montrant que la réforme du *Budget des dépenses* n'est pas une mode passagère. L'adoption d'une loi amènerait les parlementaires à concevoir un mécanisme répondant à leurs besoins. De plus, une loi peut provoquer des progrès plus importants à plusieurs chapitres. Elle peut :

- répondre aux préoccupations au sujet de la continuité de l'initiative fédérale en matière de rapports. Après une expérience de cinq ans, la loi assurerait la continuité au fur et à mesure que des gouvernements se succéderont en formalisant la permanence de l'arrangement;
- enraciner les initiatives de rapports axés sur les résultats en leur donnant une base garantissant qu'elles continueront d'être prises au sérieux. L'initiative actuelle est assortie d'objectifs clairs et jouit d'un certain momentum — mais il faut de la rigueur et de la volonté (voir le paragraphe 19.111);
- susciter au Parlement un intérêt pour l'examen critique des dépenses publiques. Confrontés à l'obligation de communiquer couramment de l'information complète, les ministères pourront produire des rapports plus équilibrés et inclure le rendement inférieur aux attentes, rendant ainsi les rapports plus crédibles aux yeux des parlementaires (voir le paragraphe 19.65);
- établir des principes de rapport et préciser la forme et le contenu exigés, en fonction de l'expérience à ce jour. Cela permettrait de constituer une base commune pour l'évaluation du rendement des ministères, utilisant des termes et des interprétations uniformes (voir le paragraphe 19.118);
- permettre aux organismes centraux de parrainer plus efficacement la production de bons rapports sur le rendement (voir le paragraphe 19.95);
- confirmer l'objectif de rendre compte du rendement non seulement au niveau ministériel mais aussi au niveau gouvernemental ou sectoriel (voir le paragraphe 19.104).

19.145 Cependant, il faut reconnaître que légiférer n'est pas sans embûches. Il faut veiller à ce que le régime de rapport ne soit pas trop rigide. Se conformer en raison d'une exigence plutôt que par conviction ne serait pas très productif. Une loi sur la reddition de comptes n'aura l'effet souhaité que si tous les

Pièce 19.10

Exemples de lois sur la reddition de comptes d'autres administrations

Administration	Loi sur la reddition de comptes
Canada	
Alberta	*Government Accountability Act*, 1995
Colombie-Britannique	*Budget Transparency and Accountability Act*, 2000
Québec	*Loi sur l'administration publique*, 2000
Australie	
Australie-Occidentale	*Financial Administration and Audit Act*, 1985
Nouvelle-Zélande	*Public Finance Act*, 1989
États-Unis	
Gouvernement fédéral	*Government Performance and Results Act*, 1993
Floride	*Government Performance and Accountability Act*, 1994
Oregon	*Oregon Progress Board Act*, 1997
Texas	*General Appropriations Act*, 1995

examen critique efficace des plans du gouvernement en matière de priorités et de dépenses.

19.143 Il est évident que de bons rapports sur le rendement peuvent accroître la capacité du Parlement d'effectuer un examen critique des dépenses publiques. Vu les progrès modestes réalisés jusqu'à maintenant, nous pensons qu'une initiative plus audacieuse et plus visible sur le plan politique s'impose, initiative qui inciterait les parlementaires et les fonctionnaires à s'intéresser aux rapports. À notre avis, il est temps que le gouvernement envisage de proposer une loi en matière de reddition de comptes.

À notre avis, il est temps que le gouvernement envisage de proposer une loi en matière de reddition de comptes.

19.144 À elle seule, une loi ne garantira pas de bons rapports. Mais elle pourrait servir de signal montrant que la réforme du *Budget des dépenses* n'est pas une mode passagère. L'adoption d'une loi amènerait les parlementaires à concevoir un mécanisme répondant à leurs besoins. De plus, une loi peut provoquer des progrès plus importants à plusieurs chapitres. Elle peut :

- répondre aux préoccupations au sujet de la continuité de l'initiative fédérale en matière de rapports. Après une expérience de cinq ans, la loi assurerait la continuité au fur et à mesure que des gouvernements se succéderont en formalisant la permanence de l'arrangement;
- enraciner les initiatives de rapports axés sur les résultats en leur donnant une base garantissant qu'elles continueront d'être prises au sérieux. L'initiative actuelle est assortie d'objectifs clairs et jouit d'un certain momentum — mais il faut de la rigueur et de la volonté (voir le paragraphe 19.111);
- susciter au Parlement un intérêt pour l'examen critique des dépenses publiques. Confrontés à l'obligation de communiquer couramment de l'information complète, les ministères pourront produire des rapports plus équilibrés et inclure le rendement inférieur aux attentes, rendant ainsi les rapports plus crédibles aux yeux des parlementaires (voir le paragraphe 19.65);
- établir des principes de rapport et préciser la forme et le contenu exigés, en fonction de l'expérience à ce jour. Cela permettrait de constituer une base commune pour l'évaluation du rendement des ministères, utilisant des termes et des interprétations uniformes (voir le paragraphe 19.118);
- permettre aux organismes centraux de parrainer plus efficacement la production de bons rapports sur le rendement (voir le paragraphe 19.95);
- confirmer l'objectif de rendre compte du rendement non seulement au niveau ministériel mais aussi au niveau gouvernemental ou sectoriel (voir le paragraphe 19.104).

19.145 Cependant, il faut reconnaître que légiférer n'est pas sans embûches. Il faut veiller à ce que le régime de rapport ne soit pas trop rigide. Se conformer en raison d'une exigence plutôt que par conviction ne serait pas très productif. Une loi sur la reddition de comptes n'aura l'effet souhaité que si tous les

Pièce 19.10

Exemples de lois sur la reddition de comptes d'autres administrations

Administration	Loi sur la reddition de comptes
Canada	
Alberta	*Government Accountability Act*, 1995
Colombie-Britannique	*Budget Transparency and Accountability Act*, 2000
Québec	*Loi sur l'administration publique*, 2000
Australie	
Australie-Occidentale	*Financial Administration and Audit Act*, 1985
Nouvelle-Zélande	*Public Finance Act*, 1989
États-Unis	
Gouvernement fédéral	*Government Performance and Results Act*, 1993
Floride	*Government Performance and Accountability Act*, 1994
Oregon	*Oregon Progress Board Act*, 1997
Texas	*General Appropriations Act*, 1995

intéressés — les ministres, les parlementaires et les fonctionnaires — témoignent d'un engagement continu envers de bons rapports.

19.146 Un certain nombre d'autres pays ont senti le besoin de légiférer, tout comme plusieurs provinces canadiennes. En 1997, nous avons mentionné que certaines de ces administrations avaient adopté une loi sur la reddition de comptes; depuis, d'autres l'ont fait (voir la pièce 19.10).

19.147 Le gouvernement devrait envisager de proposer une loi exigeant que les ministères communiquent régulièrement au Parlement de l'information financière et non financière et, s'il y a lieu, à l'échelle gouvernementale, afin de démontrer son engagement à mettre l'accent sur les résultats et à renforcer la reddition de comptes au public dans l'ensemble du gouvernement.

Conclusion

19.148 Une information sur le rendement de bonne qualité est essentielle pour informer le Parlement et le public au sujet de ce que le gouvernement réalise avec l'argent des contribuables. Elle est également essentielle à une bonne gestion. L'instauration d'une culture axée sur les résultats n'est pas facile et nous reconnaissons qu'il faut du temps pour établir de bons rapports sur le rendement.

19.149 Néanmoins, nous nous étions attendus à constater des progrès marqués à cette étape et nous sommes déçus. Les progrès réalisés sont négligeables et la majorité des ministères et des organismes que nous avons examinés ont très peu progressé vers l'élaboration de bons rapports sur le rendement, malgré le leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Au rythme actuel, il faudra beaucoup trop de temps pour que l'habitude de communiquer de l'information de bonne qualité s'instaure.

19.150 Certains aspects des rapports actuels au Parlement sont bons : l'accent mis sur les résultats, l'inclusion de tous les ministères et organismes, les efforts pour faire intervenir les parlementaires et la perception des rapports comme s'inscrivant dans le cadre d'une priorité plus vaste du gouvernement — la gestion axée sur les résultats.

Une loi sur la reddition de comptes n'aura l'effet souhaité que si tous les intéressés témoignent d'un engagement continu envers de bons rapports.

19.151 Cependant, nous pensons qu'il est nécessaire d'apporter des changements importants au mécanisme actuel de rapport pour faire avancer les choses :

- assurer l'élaboration, la communication et l'utilisation uniforme de principes fondamentaux de rapports;
- instaurer l'obligation de rendre compte de la fiabilité des données sur le rendement;
- faire davantage pour lier l'information sur le rendement financière et non financière;
- exiger un examen critique interne et externe plus rigoureux des attentes en matière de rendement établies par les ministères;
- renforcer l'examen effectué par les comités parlementaires des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement;
- envisager d'inclure dans une loi l'obligation de communiquer des rapports sur le rendement au Parlement.

Réponse du gouvernement : *Nous notons que le vérificateur général entérine la méthode que le gouvernement a retenue pour améliorer ses rapports au Parlement, mais qu'il déplore la lenteur des améliorations. Au paragraphe 19.151, ses recommandations se résument en un désir de voir s'accélérer le rythme auquel les améliorations sont apportées.*

Mis à part qu'il recommande au gouvernement d'envisager sérieusement de proposer une loi pour confirmer l'actuelle méthode de déclaration, il faut ajouter que ce dernier a déjà pris des

mesures — ou qu'il en prévoit — pour donner suite aux recommandations du vérificateur général. Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada *qui a été déposé au Parlement en mars 2000 jette les bases d'une nouvelle culture de gestion, indispensables pour améliorer les rapports au public et au Parlement. L'amélioration des rapports au Parlement est l'une des six initiatives principales se rapportant à la mise en oeuvre de ce cadre de gestion.*

Entre autres choses, de bons rapports doivent donner une idée claire de la manière dont les ministères gèrent et obtiennent les résultats escomptés. La méthode retenue met l'accent sur les éléments suivants :

- *donner des résultats axés sur la prestation des services aux Canadiens et aux Canadiennes;*
- *mesurer le rendement, apporter des améliorations et apprendre des expériences;*
- *être ouvert et transparent dans ses rapports avec le Parlement et les contribuables.*

L'établissement de meilleurs liens entre les résultats escomptés et les données sur les coûts et l'amélioration de la mesure du rendement sont des éléments clés du plan, dans la foulée des efforts de collaboration avec le Parlement afin de fournir un meilleur accès électronique et d'élaborer des normes de rapports.

Outre les recommandations qu'il renferme, le chapitre fait état de certaines des récentes réalisations comme les initiatives de collaboration et de déclaration par voie électronique. Le chapitre est équilibré, en ce sens qu'il reconnaît les importants progrès faits à ce jour et qu'il signale les domaines susceptibles d'être encore améliorés. C'est pourquoi nous soutenons que ce chapitre peut servir d'étalon repère pour mesurer les progrès ultérieurs.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification était d'évaluer les progrès réalisés dans la communication d'information sur le rendement au Parlement, y compris d'examiner :

- l'état actuel (la qualité) des plans et des rapports sur le rendement des ministères;
- le leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue de l'amélioration des rapports;
- l'utilisation faite par les comités permanents des plans et rapports sur le rendement et les obstacles à cette utilisation;

Nous avons aussi évalué les forces et les faiblesses du mécanisme fédéral de rapport sur le rendement.

Étendue

Nous avons examiné les documents du *Budget des dépenses* de 47 ministères et organismes, particulièrement leurs rapports sur les plans et les priorités de 1995-1996 à 2000-2001 et leurs rapports ministériels sur le rendement jusqu'à 1999 inclusivement. Il s'agissait des plus gros ministères et organismes, dont 16 qui avaient participé à l'essai pilote des rapports sur le rendement en 1996, ainsi que d'un échantillon de petits organismes. Nous avons effectué le suivi des observations et des recommandations du chapitre 5 de notre rapport de 1997 — « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses ».

Comme il s'agissait d'une vérification de portée gouvernementale de l'état actuel de l'information sur le rendement communiquée et des progrès réalisés en la matière, nous n'avons pas vérifié la fiabilité ni l'exactitude de l'information sur le rendement communiquée dans les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement.

Nous avons examiné les témoignages d'un certain nombre d'audiences tenues sur les documents du *Budget des dépenses* par les comités permanents.

Critères

Nous avons évalué l'information sur le rendement communiquée par rapport aux critères énoncés à cet égard dans notre chapitre de 1997, notamment :

- une présentation claire du contexte et des stratégies;
- des attentes en matière de rendement énoncées clairement et concrètement;
- des réalisations axées sur les résultats communiquées par rapport aux attentes;
- une capacité manifeste d'apprendre et de s'adapter;
- de l'information juste et fiable.

La pièce 19.2 donne plus de précisions sur nos attentes à l'égard de bons rapports sur le rendement.

Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait :

- mis en place des procédures pour assurer l'amélioration des rapports sur le rendement à un rythme raisonnable;
- fourni des directives et une orientation adéquates, un leadership, un engagement manifeste, y compris le recours à des incitatifs et l'établissement d'une expertise dans les ministères;
- recueilli et diffusé les meilleures pratiques et les leçons apprises;
- travaillé avec les parlementaires pour trouver des moyens d'améliorer l'utilisation qu'ils font de l'information sur le rendement des ministères;
- communiqué au Parlement l'amélioration à l'échelle gouvernementale des rapports sur le rendement et de la gestion axée sur les résultats.

Nous nous attendions à ce que les parlementaires aient cerné l'utilisation qu'ils font des rapports ministériels sur le rendement et les obstacles à cette utilisation.

Dans l'examen du mécanisme de rapport, nous avons cherché à déterminer la mesure dans laquelle il permettait aux lecteurs des rapports sur le rendement d'évaluer le rendement d'une entité, de déterminer s'il appuyait la reddition de comptes au Parlement et s'il était conforme aux autres initiatives du gouvernement.

Méthode

Pour évaluer l'état des rapports sur le rendement, nous avons établi un système de cotation fondé sur nos critères d'un bon rapport. Nous avons établi des indices pour les principaux critères, soit la présentation de réalisations claires et concrètes et la communication de réalisations axées sur les résultats par rapport aux attentes. Nous avons utilisé la même méthode pour examiner les trois autres caractéristiques d'un bon rapport. Nous avons également effectué des analyses plus qualitatives, examiné les documents du *Budget des dépenses* pour ce qui est de leur lisibilité générale, de leur présentation et de leur uniformité d'une année à l'autre.

Nous avons interviewé des représentants des ministères et du Secrétariat du Conseil du Trésor et discuté de l'amélioration des rapports avec un certain nombre de présidents et de vice-présidents de comités permanents. Nous avons également interviewé le personnel de la Bibliothèque du Parlement concernant l'utilisation de l'information sur le rendement par les comités permanents du Parlement. Nous avons assisté à plusieurs audiences des comités parlementaires et étudié des témoignages et plusieurs rapports pertinents ayant trait à la participation des parlementaires à l'étude des documents du *Budget des dépenses*.

Nous avons examiné des documents du Secrétariat du Conseil du Trésor et assisté à plusieurs événements parrainés par le Secrétariat pour susciter une amélioration des rapports sur le rendement. Nous avons étudié de la documentation sur les lois sur la reddition de comptes et les pratiques de rapport d'autres administrations.

48

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : John Mayne
Directrices : Carol Motuz et Patricia MacDonald

Christina Brooks
Adèle Lamoureux
Erin Molloy
Tom Wileman

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Mayne.

Annexe A

Ministères et organismes dont nous avons examiné les rapports

Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires *

Agence canadienne de développement international

Agence de promotion économique du Canada atlantique *

Agriculture et Agroalimentaire Canada *

Anciens Combattants Canada *

Bibliothèque nationale du Canada

Bureau de l'enquêteur correctionnel

Bureau du surintendant des institutions financières Canada

Centre canadien de gestion

Citoyenneté et Immigration Canada

Commissariat à l'information du Canada et Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Commissariat aux langues officielles

Commission canadienne de sûreté nucléaire

Commission canadienne des droits de la personne

Commission de l'immigration et du statut de réfugié *

Commission de la fonction publique

Commission des plaintes du public contre la GRC

Commission nationale des libérations conditionnelles *

Condition féminine Canada *

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada

Défense nationale

Développement des ressources humaines Canada

Développement économique Canada pour les régions du Québec

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Environnement Canada *

Finances Canada

Gendarmerie royale du Canada *

Industrie Canada

Ministère de la Justice

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Office national de l'énergie *

Office national du film du Canada

Patrimoine canadien

Pêches et Océans *

Ressources naturelles Canada *

Revenu Canada (maintenant l'Agence canadienne des douanes et du revenu) *

Santé Canada

Secrétariat du Conseil du Trésor *

Service correctionnel du Canada

Statistique Canada *

Transports Canada *

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Tribunal canadien du commerce extérieur

Tribunal de la concurrence

* Ministères et organismes qui ont participé au projet pilote de rapport en 1996.

Annexe B

Énoncé des attentes sur le rendement

Des attentes énoncées clairement permettent aux lecteurs de comprendre les résultats escomptés. Des attentes en matière de rendement concrètes indiquent non seulement l'orientation voulue, mais également l'ampleur des résultats souhaités. Sans indication de cette ampleur, le lecteur ne peut évaluer si les réalisations communiquées sont adéquates, sont en progrès ou répondent aux attentes.

Énoncer des attentes concrètement ne veut pas dire nécessairement les exprimer en objectifs numériques. Il est certain que de nombreuses attentes en matière de rendement peuvent et doivent être exprimées de la sorte. Mais en insistant uniquement sur des objectifs numériques ou quantitatifs, on risque de restreindre les attentes énoncées, et partant le rapport, à ce qu'il est facile de quantifier. On risque de négliger des résultats plus importants, et ainsi minimiser leur réalisation, en mettant l'accent sur les résultats faciles à mesurer mais qui sont moins importants.

Outre des objectifs numériques, on peut énoncer les attentes en matière de rendement de façon concrète comme suit :

- une fourchette numérique plutôt qu'un montant particulier;
- l'existence ou l'absence de résultats (variable de 0-1);
- une échelle définie des réalisations, comme « bon », « passable » et « insatisfaisant »;
- une contribution importante à un résultat, où le terme « important » a été défini.

Une chaîne des résultats incluant des extrants, des résultats immédiats et des résultats finaux décrit un programme. Toute cette chaîne reflète les résultats escomptés et les ministères doivent être en mesure de préciser en termes mesurables l'ampleur et le moment d'au moins une partie de ces résultats. Cela dit, des attentes concrètes peuvent signifier qu'au moins une partie des résultats précisés de la chaîne sont mesurables. Des attentes claires comprendraient donc la clarté de la logique qui sous-tend les liens entre les divers niveaux de résultats.

Nous pouvons alors chercher une chaîne de résultats clairs et concrets plutôt que nécessairement une chaîne de résultats attendus discontinus.

Annexe C

État des recommandations de 1997 sur la communication de l'information sur le rendement

Recommandations	Commentaires
Les ministères devraient :	
s'assurer que leurs rapports contiennent des renvois appropriés à des sources d'information plus détaillées. (1997, Chapitre 5, 5.46)	**Progrès satisfaisants.** Un certain nombre de ministères donnent une adresse de site Web où trouver plus d'information.
dans leurs rapports sur le rendement, faire un renvoi aux activités connexes ailleurs au gouvernement ainsi que discuter de tous les instruments clés qu'ils utilisent pour atteindre leurs objectifs, y compris ceux dont il n'est pas tenu compte dans les prévisions de dépenses pour l'exercice à venir. (5.59)	**Inconnu.** Cette recommandation n'a pas été examinée au cours de la vérification.
formuler des énoncés clairs et précis du rendement escompté de leurs secteurs d'activité. Ces énoncés devraient figurer dans leurs *Plans d'activités*, leurs *Rapports sur les plans et les priorités* et leurs *Rapports sur le rendement*. (5.74)	**Progrès insatisfaisants.** Bien que les énoncés des engagements et les résultats escomptés soient plus clairs, ils sont rarement concrets.
les rapports ministériels sur le rendement devraient être plus stratégiques et rendre davantage compte des aspects clés du rendement. (5.84)	**Progrès insatisfaisants.** Les ministères ne communiquent pas toujours l'information la plus importante; ils présentent de longues listes d'activités et d'extrants.
décrire la façon dont les activités menées dans le cadre de leurs programmes contribuent aux conséquences dont ils font état. (5.89)	**Progrès insatisfaisants.** Peu de ministères fournissent des analyses de la façon dont leurs activités et extrants contribuent à un résultat.
lorsque le rendement n'est pas à la hauteur des attentes formulées, rendre compte de l'écart de rendement, le justifier et préciser les changements effectués en vue de combler l'écart. (5.98)	**Progrès insatisfaisants.** Seuls quelques ministères indiquent les écarts de rendement et peu d'entre eux n'en cernent les raisons ou indiquent des mesures correctives.
lorsqu'il y a lieu, préciser les points forts et les faiblesses de l'information fournie, ainsi que leur incidence sur le rendement déclaré. Ils devraient élaborer et utiliser des méthodes permettant d'assurer la crédibilité et l'exactitude de l'information fournie. (5.103)	**Progrès insatisfaisants.** Les rapports sur le rendement contiennent très peu d'analyses des limites des données ou de l'information. Nous n'avons pas évalué l'exactitude de l'information, mais la politique sur la vérification interne est en voie de révision pour inclure la fourniture d'une assurance.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait	
veiller à l'uniformité des conseils et des commentaires fournis aux ministères au sujet de l'établissement des rapports sur le rendement. (5.114)	**Progrès satisfaisants.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor coordonne les conseils et la rétroaction, mais les définitions et l'utilisation ne sont pas uniformes.
intensifier les efforts déployés pour consigner et communiquer les bonnes pratiques des ministères quant à la formulation des attentes en matière de rendement et à la mesure des résultats, et l'utilisation de l'information afin d'améliorer les programmes et de rendre compte des réalisations. (5.122)	**Progrès satisfaisants.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris de nombreuses activités pour consigner et communiquer les bonnes pratiques.
faire en sorte que les ministères soient informés de l'utilisation que le Conseil du Trésor et le Secrétariat font de l'information sur le rendement fournie dans les *Plans d'activités* et les *Rapports sur le rendement* des ministères. (5.125)	**Progrès insatisfaisants.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne fait qu'une utilisation limitée de l'information sur les résultats communiquée par les ministères.

+1 F4

Recommandations	Commentaires
Le gouvernement, avec le consentement du Parlement, devrait	
s'assurer que les améliorations apportées à titre expérimental aux mécanismes de rapports deviennent une caractéristique permanente et officielle du Système de gestion de dépenses, applicable à tous les ministères et organismes, et il devrait demander l'autorisation du Parlement pour incorporer ces améliorations aux travaux de crédits. (5.53)	**Progrès satisfaisants.** Toutes les entités gouvernementales continuent de produire des rapports et l'engagement d'en produire a été renforcé par le gouvernement. Des discussions avec les parlementaires sur les façons d'améliorer le mécanisme ont été tenues. Les comités parlementaires ont pris un engagement à cet égard.
Les comités permanents pourraient	
envisager de soumettre les plans et les rapports des ministères sur le rendement à un examen plus rigoureux et d'utiliser davantage l'utilisation qui leur est communiquée. Le gouvernement devrait, de concert avec le Parlement, établir des moyens pour que le Parlement fasse une plus grande utilisation de l'information ministérielle sur le rendement dans le cadre des consultations budgétaires. (5.142)	**Peu de changements.** Pour le moment, on effectue peu d'examens critiques des plans ou des rapports sur le rendement et les comités permanents utilisent peu les rapports sur le rendement.

Légende :

Entièrement mise en oeuvre — La recommandation de la vérification a été entièrement mise en oeuvre et aucune autre mesure n'est nécessaire. Notre bureau n'assurera pas de suivi.

Progrès satisfaisants — Des progrès satisfaisants ont été réalisés pour mettre en oeuvre la recommandation de la vérification, mais il reste des mesures à prendre. Notre bureau effectuera un suivi.

Progrès insatisfaisants — Des progrès raisonnables ont été effectués pour mettre en oeuvre la recommandation de la vérification et il reste énormément de travail à effectuer. Notre bureau effectuera un suivi.

Source : Chapitre 5 « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses », *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1997.

Annexe D

Sommaire des recommandations de 1998 du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et réponse du gouvernement

Secteurs d'intérêt	Recommandations du Sous-comité	Réponse du gouvernement
Renforcer l'examen parlementaire du *Budget des dépenses* et l'étude des crédits	Création d'un comité permanent du *Budget des dépenses.*	Reconnaît le bien-fondé de cette recommandation, mais a cité d'importants obstacles à sa mise en oeuvre, dont les objectifs stratégiques et budgétaires et la charge de travail actuelle des comités. A proposé que les leaders de la Chambre des communes envisagent de confier à un comité existant la responsabilité de veiller à l'efficacité de l'étude des crédits.
Réaffectation des ressources	Modifications du *Règlement* pour permettre aux comités permanents qui étudient le *Budget des dépenses* de proposer des réaffectations jusqu'à cinq pour cent.	A déclaré que les changements apportés précédemment au *Règlement* au sujet de la production des rapports ministériels sur le rendement et des rapports sur les plans et les priorités ont déjà augmenté les pouvoirs de réaffectation des comités permanents. Toute proposition allant plus loin pourrait donner lieu à des contestations constitutionnelles fondamentales.
Rapports au Parlement, examen et obligation de rendre compte	Améliorer la qualité de l'information fournie au Parlement sur les dépenses gouvernementales. Amélioration de l'examen des programmes et de l'examen législatif. Renforcer la reddition de comptes au Parlement au sujet des questions liées au *Budget des dépenses.*	Est d'accord avec ces objectifs et propose de lancer une nouvelle initiative, qui capitalisera sur le succès du Projet d'amélioration des rapports au Parlement. A donné lieu à la phase 2 du Projet d'amélioration des rapports au Parlement.

Annexe E

Sommaire des propositions du Projet d'amélioration des rapports au Parlement (Phase 2) et des recommandations du Sous-comité

Secteurs d'intérêt	Sommaire des propositions	Recommandations du Sous-comité de la procédure et des affaires de la Chambre (juin 2000)
Adaptation de l'information budgétaire aux besoins des parlementaires	Les ministères feraient rapport sur les plans et priorités et sur le rendement en fonction des résultats importants et des priorités du gouvernement. L'information serait axée sur les résultats et non sur les processus. Les rapports couvriraient une période de planification de trois ans. Élaboration de normes pangouvernementales pour la déclaration des coûts.	Que les exigences proposées s'appliquent à tous les ministères et entités du gouvernement. Que le budget fournisse toute l'information utile sur les activités, programmes ou services Que les rapports portent sur une période de trois ans, à l'exception des grands projets d'investissements et autres grands programmes non récurrents
Simplification et consolidation des rapports au Parlement	Accès électronique plus convivial, p. ex. établir à titre expérimental des sites Internet contenant le *Budget des dépenses*, ainsi que de l'information sur le rendement et la planification. Consolidation des rapports des ministères Fournir des résumés pour les documents budgétaires qui sont volumineux.	Que le gouvernement examine la possibilité de consolider l'information concernant les activités, programmes ou services qui touchent plusieurs ministères pour la présenter sous une seule rubrique.
Révision et consolidation des processus d'examen parlementaire	Renforcer le rôle des comités permanents dans le processus de production de rapports sur le *Budget des dépenses* en encourageant les ministères à soumettre aux comités permanents compétents leurs principaux engagements en matière de résultats. Encourager les comités permanents à examiner les rapports sur les plans et priorités et les rapports sur le rendement.	Que la Chambre des communes repense sérieusement à la création d'un comité permanent du *Budget des dépenses* qui serait chargé de l'examen du budget et l'étude des crédits. Que la Chambre des communes réexamine la question de fournir plus de ressources aux comités permanents à l'appui de leurs activités d'analyse du *Budget des dépenses* et des rapports sur le rendement.
Amélioration de l'information fournie au Parlement sur les plans de dépenses du gouvernement et sur l'utilisation des fonds prévus pour ces plans	Examiner l'utilité et la faisabilité d'intégrer les principes de la comptabilité d'exercice dans le processus budgétaire et de présenter l'information sur les dépenses dans le *Budget des dépenses* Établir un lien clair entre l'information contenue dans le *Budget des dépenses* et les plans de dépenses globaux prévus dans les budgets.	Que l'examen du *Règlement* détermine les dispositions qu'il faudrait modifier pour mettre en oeuvre un système d'affectation de crédits fondé sur la comptabilité d'exercice. Que la Chambre des communes envisage des façons d'améliorer le niveau de compréhension par les parlementaires et leur capacité d'utilisation de l'information financière et budgétaire présentée sur la base de la comptabilité d'exercice.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations
16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000
Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité
24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité
25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments
26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques
27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires
28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes
33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 20

La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-20F
ISBN 0-662-85248-6
English copies also available

T3

Chapitre 20

La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	20-5
La gestion ministérielle axée sur les résultats : encore en devenir	20-7
Introduction	20-7
Le gouvernement s'est engagé à prêter une attention soutenue aux résultats	20-7
Qu'est-ce que la « gestion axée sur les résultats »?	20-8
Aperçu des notions liées aux résultats et au rendement	20-10
Ce que nous avons constaté en 1997	20-11
Objet de la vérification	20-11
Observations et recommandations	20-12
Où en sont nos cas de 1997?	20-12
Cadre pour une gestion axée sur les résultats à l'échelle d'un ministère	20-12
La gestion axée sur les résultats ne fait pas encore partie intégrante de la gestion des ministères	20-14
Ce à quoi nous nous attendions	20-14
Plus d'attention aux résultats	20-14
L'utilisation des données sur le rendement est limitée	20-15
Planification axée sur les résultats, mais application insuffisante	20-16
Planification considérable en vue de gérer d'après les résultats	20-16
Il faut aller au-delà de la planification	20-17
Quelques foyers de gestion axée sur les résultats	20-18
Certains secteurs d'activité et programmes se servent de l'information sur le rendement	20-18
Présence d'autres éléments de gestion axée sur les résultats	20-19
Apprendre de l'expérience des autres	20-22
Nécessité d'un leadership concerté de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor	20-22
L'évaluation est un élément vital	20-24
Suivi de notre vérification de 1996	20-24
Notre évaluation des progrès	20-25
La fonction d'évaluation a régressé	20-26
Conclusion	20-27
La gestion des questions horizontales axée sur les résultats : problèmes et solutions	20-29
Introduction	20-29
Une attention accrue à la gestion des questions horizontales	20-29
Les questions horizontales examinées dans nos vérifications antérieures	20-30
Objet de l'étude	20-31

+1

Page

Observations et recommandations 20-31

Il faut de bonnes structures de coordination 20-31
Il existe plusieurs façons d'aborder la coordination 20-31

Soutien de haut niveau et outils efficaces 20-34
Le leadership de la haute direction est essentiel 20-34
Les cadres formels sont des documents utiles 20-35
Trouver des leviers et des incitatifs efficaces 20-35

Les défis que pose la communication de l'information 20-36

Il faut tirer des leçons et les diffuser 20-37
Définition de quelques problèmes et de leurs solutions 20-37

Un rôle plus affirmé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor 20-37
Il importe de mieux définir le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor 20-37

Conclusion 20-40

À propos de la vérification 20-42

Pièces

20.1 Gestion axée sur les résultats : un processus d'apprentissage 20-9
20.2 Résultats et rendement : les termes 20-10
20.3 Programmes et secteurs d'activité examinés 20-11
20.4 Cadre pour une gestion ministérielle axée sur les résultats 20-13
20.5 Projet d'aération de l'eau des réservoirs de surface : un schéma logique 20-16
20.6 Utilisation de l'information sur le rendement dans dix programmes 20-19
20.7 Leçons tirées de la mise en oeuvre efficace de la gestion axée sur les résultats 20-23
20.8 Coopération interministérielle – Constatations clés et facteurs de succès 20-30
20.9 Éléments clés de la coordination, des structures et de la reddition de comptes 20-33
20.10 Appliquer les leçons tirées de l'expérience pour coordonner l'écologisation des opérations gouvernementales 20-38
20.11 Gestion des questions horizontales axée sur les résultats : des problèmes et des solutions proposées 20-39

Annexes

A. Description des programmes vérifiés 20-44
B. Suivi de nos études de cas de 1997 20-46
C. Initiatives en faveur de la gestion axée sur les résultats 20-47
D. Suivi de nos recommandations de 1996 sur l'évaluation au gouvernement fédéral 20-48
E. Questions horizontales — Trois études de cas 20-49
F. Un cadre de gestion des questions horizontales 20-51

La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

Points saillants

20.1 Lors de l'examen de cinq grands ministères fédéraux et de dix programmes, nous avons constaté que plusieurs ministères ont fait des efforts concrets pour se concentrer sur les résultats. Il y avait des signes évidents d'engagement et de soutien de la part de la haute direction, d'importantes activités de planification, le recensement d'indicateurs de rendement clés et un certain travail de mesure d'après ces indicateurs.

20.2 Nous avons par contre trouvé que l'information sur les résultats était couramment utilisée seulement pour quatre des dix programmes. Dans la plupart des ministères que nous avons examinés, on est perpétuellement en train de planifier en fonction des résultats — plutôt que de gérer en fonction des résultats — ce qui signifie que peu de progrès ont été accomplis dans l'utilisation de l'information sur les résultats depuis que nous avons fait rapport à ce sujet en 1997. Il est maintenant temps pour les ministères d'aller au-delà de la planification : il faut procéder d'une façon plus généralisée à la mesure des résultats obtenus et à l'utilisation de cette information pour améliorer les programmes.

20.3 Le gouvernement doit garantir que la fonction d'évaluation joue un rôle central dans son évolution vers la gestion axée sur les résultats. Dans bien des ministères, la capacité d'évaluation s'est atrophiée alors qu'il faut intensifier, et non pas amoindrir, la mesure des résultats des programmes.

20.4 Le gouvernement a de plus en plus besoin de gérer les initiatives qui touchent plus d'un ministère fédéral. Les questions « horizontales » comme le Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées représentent souvent des priorités gouvernementales. Notre étude de trois questions horizontales a révélé que, comme plusieurs des programmes ministériels examinés, elles n'étaient pas gérées en fonction des résultats.

20.5 Au cours des dernières années, le gouvernement a bien souligné l'importance de fonder la bonne gestion et l'obligation redditionnelle sur les résultats, concept de plus en plus accepté dans l'administration publique. La mise en pratique de ce concept exigera toutefois une plus grande participation de la part des organismes centraux. Ils doivent encourager et appuyer les ministères à aller au-delà de la planification en vue d'obtenir des résultats. Nous estimons trop limité le leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor et son appui trop fragmenté pour vraiment aider les ministères dans leurs efforts de gérer en fonction des résultats. Le Secrétariat n'a pas non plus de stratégie pour traiter des questions horizontales; or, il lui faut aborder ces questions d'une façon stratégique étant donné leur importance grandissante au gouvernement.

Contexte et autres observations

20.6 Gérer en fonction des résultats permet aux gestionnaires d'apporter des changements une fois qu'ils savent ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. C'est donc une nouvelle approche à l'égard de la gestion des programmes gouvernementaux. Ainsi, les gestionnaires peuvent porter davantage attention à déterminer si les programmes répondent aux objectifs et moins à simplement mener des activités ou établir des structures et des processus.

20.7 Le concept de la gestion axée sur les résultats est maintenant bien accepté au gouvernement. Comme première étape de la mise en pratique, la plupart des ministères ont dû harmoniser leurs processus et structures de gestion par rapport aux résultats qu'ils attendaient et non par rapport à leurs programmes ou activités. Chaque ministère devait établir des objectifs globaux puis réfléchir à la façon de se structurer d'après les résultats attendus. La plupart des ministères examinés consacraient de sérieux efforts à planifier leur manière de gérer selon les résultats.

20.8 Une fonction de coordination qui est appuyée par la haute direction (notamment dans un ministère directeur) et qui dispose de suffisamment de ressources pour faire le travail constitue un élément critique de la gestion d'une question horizontale axée sur les résultats.

20.9 Les ministères reçoivent peu de conseils pratiques sur la gestion axée sur les résultats et il n'y a guère de partage d'expérience. Il faut davantage les encourager à aller au-delà de la planification en vue d'obtenir des résultats et il faut également identifier des champions.

20.10 La gestion axée sur les résultats présente des défis, mais il existe des façons pratiques et connues de les surmonter. Les gens doivent accepter l'idée d'apprendre de leur expérience, y compris de leurs erreurs. Il faut chercher davantage à comprendre les expériences vécues puis ajuster ses pratiques en conséquence.

Le lecteur trouvera à la fin de ce chapitre la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés. Le Secrétariat accepte nos recommandations et indique les mesures prises ou prévues pour y donner suite.

La gestion ministérielle axée sur les résultats : encore en devenir

Introduction

20.11 Les Canadiens continuent d'attendre du gouvernement qu'il gère efficacement l'argent des contribuables et qu'il voie à ce que ceux-ci en aient pour leur argent. Or, pour bien gérer les ressources publiques en fonction d'un résultat voulu, les fonctionnaires doivent disposer de données crédibles sur le rendement des programmes et des services qu'ils gèrent. C'est l'information qu'ils utiliseront pour déterminer si les résultats qu'ils attendent sont atteints et si les programmes fonctionnent bien ou nécessitent des remaniements.

20.12 Le gouvernement a besoin de données semblables pour rendre compte des fonds et des pouvoirs qu'il a reçus du Parlement. Dans le chapitre 19 du présent rapport, il est question des progrès que le gouvernement accomplit pour ce qui est de communiquer au Parlement l'information sur le rendement.

Le gouvernement s'est engagé à prêter une attention soutenue aux résultats

20.13 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a, dès 1976, privilégié la mesure du rendement comme base de la planification, de la prise de décisions et de l'amélioration des pratiques de gestion. Durant les années 1980, l'évaluation de programme a été mise de l'avant comme outil de gestion pouvant améliorer le rendement des programmes. En 1995, le gouvernement amorçait l'actuel mouvement vers la gestion axée sur les résultats. Le président du Conseil du Trésor annonçait dans son premier rapport annuel au Parlement, *Pour une fonction d'examen plus efficace (1995)*, que le gouvernement s'était engagé à fournir des résultats en abandonnant la culture de gestion axée sur les règles et les procédés pour adopter un mode de fonctionnement qui mette l'accent sur les résultats. Il a déclaré que le gouvernement voulait créer une philosophie de gestion qui soit fondée sur les faits, axée sur les résultats, transparente et conforme aux principes de responsabilisation. Pour réaliser des programmes et des services plus efficaces et plus abordables, le gouvernement a adopté les principes de la qualité des services, de la gestion axée sur les résultats et de l'apprentissage continu.

Les gestionnaires du gouvernement doivent disposer de données crédibles sur les programmes pour déterminer si ceux-ci fonctionnent bien ou nécessitent des remaniements.

20.14 Le président du Conseil du Trésor a fait rapport chaque année au Parlement sur les progrès du gouvernement dans la gestion axée sur les résultats. Le gouvernement a réitéré son engagement à l'égard d'une fonction publique axée sur les résultats dans la publication du Secrétariat du Conseil du Trésor, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada 2000.*

20.15 Le Secrétariat confirme dans cette publication qu'il a un rôle clé de leadership et de coordination à remplir pour aider les ministères à atteindre les résultats souhaités. Il entend fournir une orientation « pangouvernementale » pour que le Parlement et les Canadiens aient l'information permettant de responsabiliser le gouvernement. Ces efforts devraient favoriser, dans les activités gouvernementales, une plus grande souplesse et une attention accrue à l'égard des résultats.

Le gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes depuis le lancement en 1995 de l'initiative de « gestion axée sur les résultats ».

20.16 Le gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes depuis le lancement en 1995 de l'initiative de « gestion axée sur les résultats ». Mentionnons la modification des documents budgétaires, la modernisation de la fonction de contrôleur, la Stratégie d'information financière (SIF), l'insistance accrue sur la qualité des

La gestion ministérielle axée sur les résultats exige une planification stratégique à long terme à l'égard d'objectifs énoncés, en même temps que l'application au jour le jour de systèmes et de processus complexes.

La prise de décisions en fonction de l'information empirique, soit l'apprentissage, est la base même de la gestion axée sur les résultats.

services et l'établissement de lignes directrices pour la préparation des présentations au Conseil du Trésor à l'appui de la gestion axée sur les résultats. Toutes ces initiatives renforcent et encouragent l'attention aux résultats.

Qu'est-ce que la « gestion axée sur les résultats »?

20.17 Bien que le gouvernement s'y soit engagé, la gestion axée sur les résultats continue de présenter un défi et le concept est encore parfois mal compris. Au chapitre 11 de notre rapport de 1997, nous avons décrit les efforts du gouvernement pour adopter une gestion axée sur les résultats :

> Par le passé, les gestionnaires étaient surtout tenus de rendre compte de l'utilisation prudente des ressources qui leur étaient confiées, des pouvoirs qu'ils exerçaient et des activités qu'ils menaient. [...] Cela n'incitait pas à penser aux résultats obtenus grâce à l'utilisation des ressources; c'est surtout la conformité aux règles qui retenait l'attention des gestionnaires (paragraphe 11.9).
>
> En gérant pour obtenir des résultats, ministres, hauts fonctionnaires, gestionnaires [...] prennent des décisions centrées sur les réalisations — les résultats qui comptent pour les Canadiens — des divers programmes et leurs coûts. [...] En obligeant les gestionnaires à rendre compte des résultats, on les incite à mettre davantage l'accent sur les résultats (paragraphes 11.7–11.9).

20.18 Divers termes essentiellement interchangeables désignent le fait de gérer en fonction des résultats : gestion fondée sur les résultats, la gestion basée sur le rendement, gestion par résultats. À des fins d'uniformité, nous utiliserons « gestion axée sur les résultats ».

20.19 Gérer les programmes et les organisations du secteur public est une entreprise complexe. Il y a plusieurs objectifs à atteindre, bien des besoins d'information à satisfaire, des facteurs extérieurs à prendre en compte, l'examen du public à subir et de nombreuses inconnues avec lesquelles composer. La gestion exige une planification stratégique à long terme à l'égard d'objectifs énoncés, en même temps que l'application au jour le jour de systèmes et de processus complexes. À l'occasion, les gestionnaires doivent prendre du recul et examiner les activités et les résultats de ces activités pour voir s'ils favorisent au maximum l'atteinte des objectifs à long terme. Et, comme il est énoncé dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, les gestionnaires doivent aussi pouvoir « veiller à traiter toutes les questions de façon juste, équitable et raisonnable pour protéger l'intérêt général des citoyens ». Ces solides valeurs du secteur public font partie des résultats que les gouvernements visent. La pièce 20.1 illustre les principaux éléments de la gestion d'une organisation axée sur les résultats.

20.20 La pièce montre le cycle traditionnel de planification, de mise en oeuvre, de surveillance, de présentation de rapports et de révision des plans, mais il ajoute une composante clé, soit l'apprentissage — prendre des décisions en fonction de l'information empirique. C'est la base même de la gestion axée sur les résultats. En surveillant les résultats de ses activités par divers moyens (évaluations, vérifications, mesures du rendement, analyses du contexte), une organisation peut déceler ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, travail susceptible en plus de lui procurer de l'information concernant d'autres facteurs indépendants de sa volonté.

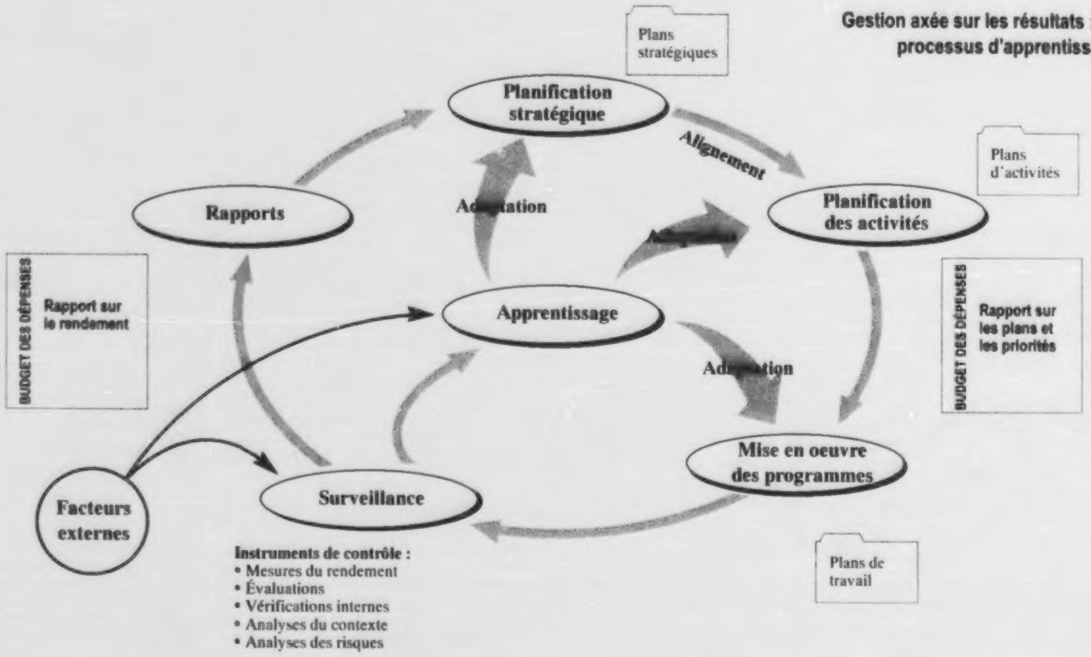
20.21 Par exemple, la surveillance révélera si les campagnes d'information sur le sida contribuent à modifier les comportements, si les activités de recherche et de développement en agroalimentaire donnent des rendements positifs (récoltes plus abondantes et de meilleure qualité), tout en préservant l'environnement, et si les programmes de conservation réduisent suffisamment les risques menaçant les espèces en danger.

20.22 Se fondant sur l'information recueillie grâce à la surveillance, l'organisation peut soit modifier ses activités courantes ou, plus fondamentalement, revoir ses objectifs opérationnels et stratégiques. Elle peut rendre compte de ce qu'elle a accompli à des organismes extérieurs comme le Parlement. Les gestionnaires de programmes gouvernementaux ont besoin d'obtenir de l'information des mêmes sources s'ils désirent gérer en fonction des résultats et jauger leur progrès par rapport aux objectifs énoncés. Pour recueillir et évaluer les données pertinentes — l'élément surveillance de la pièce 20.1 —, il faut un effort systématique et divers outils de surveillance.

20.23 Un pas critique dans le cheminement vers la gestion axée sur les résultats est l'harmonisation des divers objectifs stratégiques d'un ministère par rapport à ses grands ensembles de programmes et de services (souvent appelés secteurs d'activité) puis à ses programmes individuels. Il est essentiel que le ministère comprenne clairement comment les différentes activités de prestation de programmes et de services viennent appuyer la réalisation de ses objectifs stratégiques ou de niveau supérieur et finiront par les concrétiser. Bien des ministères trouvent la tâche décourageante.

Pièce 20.1

Gestion axée sur les résultats : un processus d'apprentissage



Aperçu des notions liées aux résultats et au rendement

20.24 Les discussions à propos du rendement et de la gestion axée sur les résultats peuvent être déroutantes car elles comportent un certain nombre de termes précis et plusieurs notions qu'il importe de distinguer. La pièce 20.2 présente certains de ces termes et notions clés.

Pièce 20.2

Résultats et rendement : les termes

La notion de **rendement** a trait à la façon dont les choses sont accomplies :

- A-t-on obtenu les résultats escomptés?
- Les a-t-on obtenus en respectant le budget et de la façon la plus efficiente possible?
- Y a-t-il eu des répercussions indues, imprévues?

Elle porte également sur la question de savoir si le rendement obtenu pourra être maintenu ou amélioré :

- L'organisation apprend-elle de l'expérience et s'adapte-t-elle?

Par conséquent, le rendement porte sur un certain nombre d'idées; il n'est pas toujours simple de déterminer quel aspect particulier du rendement mesurer ni quand le mesurer. Avec ses programmes, le gouvernement mène un certain nombre **d'activités** qui produisent un éventail de résultats. Les programmes donnent deux sortes de résultats : **les extrants,** les produits et les services directs résultant des activités du gouvernement; et les **résultats**, soit les conséquences des extrants sur les Canadiens et la société. Les extrants sont des résultats immédiats que les gestionnaires peuvent contrôler en grande partie, tandis que les résultats intermédiaires et finaux sont influencés par des facteurs extérieurs aux programmes.

L'encadré illustre la façon dont on pourrait caractériser les différents résultats d'un programme de prévention de la violence envers les personnes âgées.

Les organisations et programmes gouvernementaux cherchent à atteindre certains buts ou objectifs. Le mot **« objectif »** désigne ici les exposés d'intentions de niveau supérieur, semblables aux énoncés des résultats finaux. Ce sont les extrants et les résultats intermédiaires planifiés ou attendus, qui constituent la clé de la gestion axée sur les résultats. On ne peut évaluer le rendement réel que par comparaison avec un quelconque rendement attendu. Par conséquent, l'établissement d'attentes significatives est une partie essentielle de l'évaluation du rendement d'un programme et de la gestion en vue de concrétiser ces buts.

Programme de prévention de la violence envers les personnes âgées

Résultats	Résultats particuliers du programme
Extrants	**Sensibilisation du public** • Production et distribution ciblée de documents sur le sujet • Campagnes antiviolence
Résultats intermédiaires	**Sensibilisation accrue** • Meilleure coordination parmi les organismes professionnels, y compris les corps policiers, les hôpitaux et les banques • Meilleure compréhension du phénomène • Meilleur repérage des victimes et des auteurs des violences • Plus grand nombre de cas rapportés • Plus grand nombre de refuges
Résultats finaux	**Amélioration du bien-être des personnes âgées** • Moins d'incidences de violence à leur égard • Réduction des coûts liés au phénomène

8 +6

Ce que nous avons constaté en 1997

20.25 Nous avons signalé en 1997 que la gestion axée sur les résultats n'était pas, à l'époque, une pratique très répandue au sein du gouvernement. Il y avait un certain nombre d'initiatives gouvernementales qui allaient dans ce sens mais, pour produire de véritables changements, des efforts concertés s'imposaient. Nous avons identifié quelques situations où les gestionnaires mesuraient les résultats, communiquaient l'information ainsi obtenue et utilisaient cette information pour améliorer les résultats. Dans l'ensemble du gouvernement, toutefois, la pratique de la gestion axée sur les résultats semblait passablement limitée et nous voulions encourager son application. Nous avons cerné les leçons apprises, parmi lesquelles des facteurs clés qui avaient étayé la gestion axée sur les résultats — le leadership et l'engagement de la haute direction ainsi qu'un climat organisationnel favorisant ce type de gestion. Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il faudrait, dans l'ensemble de l'administration fédérale, un intérêt soutenu pour que soit adoptée à la grandeur du gouvernement la gestion axée sur les résultats.

Objet de la vérification

20.26 La présente vérification a porté sur les progrès de grands ministères dans la gestion axée sur les résultats. Elle s'inscrivait en partie dans un suivi des cas relatés au chapitre 11 du Rapport de 1997. Cette fois-ci, nos objectifs étaient les suivants :

- examiner la mesure dans laquelle les ministères choisis gèrent en fonction des résultats, y compris leur utilisation de l'information sur le rendement pour la gestion des programmes;
- dégager les leçons apprises dans la gestion axée sur les résultats;
- évaluer le leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'appui de la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du gouvernement.

20.27 Nous avons examiné cinq grands ministères et divers types de programmes. Nous avons demandé aux fonctionnaires de chacun des ministères d'identifier des secteurs où l'on pouvait s'attendre à l'utilisation de données sur le rendement. La pièce 20.3 énumère les programmes et secteurs d'activité que nous avons choisis (voir les descriptions à l'annexe A). Nous les avons examinés pour déterminer dans quelle mesure l'information sur le rendement est effectivement utilisée et jusqu'à quel point sont présents d'autres éléments de la gestion axée sur les résultats. Nous avons également essayé de dégager les leçons que ces ministères avaient apprises dans la gestion axée sur les résultats ainsi que les obstacles auxquels ils s'étaient butés.

20.28 Pour faire suite au chapitre 3 de notre rapport de 1996 sur l'évaluation au gouvernement fédéral, nous avons aussi

Nous avons signalé en 1997 que la gestion axée sur les résultats n'était pas très répandue au sein du gouvernement et que des efforts concertés s'imposaient pour produire de véritables changements.

La présente vérification a porté sur les progrès de cinq grands ministères dans la gestion axée sur les résultats.

Pièce 20.3

Programmes et secteurs d'activité examinés

Agriculture et Agroalimentaire Canada

- **Administration du rétablissement agricole des Prairies**
- **Compte de stabilisation du revenu net**

Service correctionnel Canada

- **Réintégration des délinquants**
- **Réintégration des Autochtones**

Environnement Canada

- **Nature**
- **Service canadien de la faune**

Industrie Canada

- **Commerce**
- **Connectivité**

Ressources naturelles Canada

- **Programme de forêts modèles du Canada**
- **Services aéronautiques et techniques**

Aperçu des notions liées aux résultats et au rendement

20.24 Les discussions à propos du rendement et de la gestion axée sur les résultats peuvent être déroutantes car elles comportent un certain nombre de termes précis et plusieurs notions qu'il importe de distinguer. La pièce 20.2 présente certains de ces termes et notions clés.

Pièce 20.2

Résultats et rendement : les termes

La notion de rendement a trait à la façon dont les choses sont accomplies :

- **A-t-on obtenu les résultats escomptés?**
- **Les a-t-on obtenus en respectant le budget et de la façon la plus efficiente possible?**
- **Y a-t-il eu des répercussions indues, imprévues?**

Elle porte également sur la question de savoir si le rendement obtenu pourra être maintenu ou amélioré :

- **L'organisation apprend-elle de l'expérience et s'adapte-t-elle?**

Par conséquent, le rendement porte sur un certain nombre d'idées; il n'est pas toujours simple de déterminer quel aspect particulier du rendement mesurer ni quand le mesurer. Avec ses programmes, le gouvernement mène un certain nombre d'activités qui produisent un éventail de résultats. Les programmes donnent deux sortes de résultats : les extrants, les produits et les services directs résultant des activités du gouvernement; et les résultats, soit les conséquences des extrants sur les Canadiens et la société. Les extrants sont des résultats immédiats que les gestionnaires peuvent contrôler en grande partie, tandis que les résultats intermédiaires et finaux sont influencés par des facteurs extérieurs aux programmes.

L'encadré illustre la façon dont on pourrait caractériser les différents résultats d'un programme de prévention de la violence envers les personnes âgées.

Les organisations et programmes gouvernementaux cherchent à atteindre certains buts ou objectifs. Le mot « objectif » désigne ici les exposés d'intention de niveau supérieur, semblables aux énoncés des résultats finaux. Ce sont les extrants et les résultats intermédiaires planifiés ou attendus, qui constituent la clé de la gestion axée sur les résultats. On ne peut évaluer le rendement réel que par comparaison avec un quelconque rendement attendu. Par conséquent, l'établissement d'attentes significatives est une partie essentielle de l'évaluation du rendement d'un programme et de la gestion en vue de [illegible] ces buts.

Programme de prévention de la violence envers les personnes âgées	
Résultats	**Résultats particuliers du programme**
Extrants	**Sensibilisation du public** • Production et distribution ciblée de documents sur le sujet • Campagnes antiviolence
Résultats intermédiaires	**Sensibilisation accrue** • Meilleure coordination parmi les organismes professionnels, y compris les corps policiers, les hôpitaux et les banques • Meilleure compréhension du phénomène • Meilleur repérage des victimes et des auteurs des violences • Plus grand nombre de cas rapportés • Plus grand nombre de refuges
Résultats finaux	**Amélioration du bien-être des personnes âgées** • Moins d'incidences de violence à leur égard • Réduction des coûts liés au phénomène

Ce que nous avons constaté en 1997

20.25 Nous avons signalé en 1997 que la gestion axée sur les résultats n'était pas, à l'époque, une pratique très répandue au sein du gouvernement. Il y avait un certain nombre d'initiatives gouvernementales qui allaient dans ce sens mais, pour produire de véritables changements, des efforts concertés s'imposaient. Nous avons identifié quelques situations où les gestionnaires mesuraient les résultats, communiquaient l'information ainsi obtenue et utilisaient cette information pour améliorer les résultats. Dans l'ensemble du gouvernement, toutefois, la pratique de la gestion axée sur les résultats semblait passablement limitée et nous voulions encourager son application. Nous avons cerné les leçons apprises, parmi lesquelles des facteurs clés qui avaient étayé la gestion axée sur les résultats — le leadership et l'engagement de la haute direction ainsi qu'un climat organisationnel favorisant ce type de gestion. Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il faudrait, dans l'ensemble de l'administration fédérale, un intérêt soutenu pour que soit adoptée à la grandeur du gouvernement la gestion axée sur les résultats.

Objet de la vérification

20.26 La présente vérification a porté sur les progrès de grands ministères dans la gestion axée sur les résultats. Elle s'inscrivait en partie dans un suivi des cas relatés au chapitre 11 du Rapport de 1997. Cette fois-ci, nos objectifs étaient les suivants :

- examiner la mesure dans laquelle les ministères choisis gèrent en fonction des résultats, y compris leur utilisation de l'information sur le rendement pour la gestion des programmes;
- dégager les leçons apprises dans la gestion axée sur les résultats;
- évaluer le leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'appui de la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du gouvernement.

20.27 Nous avons examiné cinq grands ministères et divers types de programmes. Nous avons demandé aux fonctionnaires de chacun des ministères d'identifier des secteurs où l'on pouvait s'attendre à l'utilisation de données sur le rendement. La pièce 20.3 énumère les programmes et secteurs d'activité que nous avons choisis (voir les descriptions à l'annexe A). Nous les avons examinés pour déterminer dans quelle mesure l'information sur le rendement est effectivement utilisée et jusqu'à quel point sont présents d'autres éléments de la gestion axée sur les résultats. Nous avons également essayé de dégager les leçons que ces ministères avaient apprises dans la gestion axée sur les résultats ainsi que les obstacles auxquels ils s'étaient butés.

20.28 Pour faire suite au chapitre 3 de notre rapport de 1996 sur l'évaluation au gouvernement fédéral, nous avons aussi

Nous avons signalé en 1997 que la gestion axée sur les résultats n'était pas très répandue au sein du gouvernement et que des efforts concertés s'imposaient pour produire de véritables changements.

La présente vérification a porté sur les progrès de cinq grands ministères dans la gestion axée sur les résultats.

Pièce 20.3

Programmes et secteurs d'activité examinés

Agriculture et Agroalimentaire Canada

- Administration du rétablissement agricole des Prairies
- Compte de stabilisation du revenu net

Service correctionnel Canada

- Réintégration des délinquants
- Réintégration des Autochtones

Environnement Canada

- Nature
- Service canadien de la faune

Industrie Canada

- Concurrence
- Connectivité

Ressources naturelles Canada

- Programme de forêts modèles du Canada
- Services scientifiques et techniques

examiné comment les cinq mêmes ministères planifiaient leur évaluation et en utilisaient les résultats pour améliorer les programmes.

20.29 La seconde partie du présent chapitre décrit une étude qui s'est concentrée sur la gestion des questions horizontales axée sur les résultats. Nous avons cerné les défis que présentent les questions horizontales et certains facteurs qui ont facilité (et compliqué) la tâche de les gérer en fonction des résultats et d'en rendre compte.

20.30 Dans **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, on peut trouver d'autres détails sur nos objectifs, critères et méthode de vérification.

Observations et recommandations

Où en sont nos cas de 1997?

20.31 Nous avons effectué un suivi des cas relatés au chapitre 11 du Rapport de 1997 : Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (Environnement Canada), Enquêtes et Contrôle (Développement des ressources humaines Canada), Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (Ressources naturelles Canada) et Programme Voyageurs (Agence des douanes et du revenu du Canada). Essentiellement, nous avons constaté que, depuis 1997, ces programmes ont maintenu la gestion axée sur les résultats. L'annexe B donne d'autres détails sur notre suivi.

20.32 Notre rapport de 1997 souligne l'importance de favoriser la gestion axée sur les résultats dans une organisation et le rôle marquant que joue à cet égard la haute direction. Les programmes changent avec le temps et les dirigeants aussi. En fait, chacun des cas étudiés s'est transformé depuis 1997, parfois même beaucoup, et des remplacements à la direction sont intervenus dans tous. D'après nos observations de suivi, si la gestion axée sur les résultats est suffisamment bien implantée dans une organisation, elle peut absorber le changement et se maintenir pendant que les programmes s'adaptent à la nouvelle situation.

Cadre pour une gestion axée sur les résultats à l'échelle d'un ministère

20.33 En nous basant sur une étude documentaire et des cas précis que nous avons examinés à l'administration fédérale, nous avons présenté en 1997 un cadre permettant de bien gérer un programme d'après les résultats. Le cadre comportait quatre éléments :

- favoriser un climat organisationnel qui valorise la gestion axée sur les résultats;
- s'entendre sur les résultats escomptés;
- mesurer les résultats réels afin d'améliorer le rendement;
- communiquer efficacement l'information sur le rendement.

20.34 Nous estimons que ce cadre est toujours applicable à la gestion des programmes axée sur les résultats. Cependant, prenant appui sur ce que nous avons constaté lors de notre présent examen des efforts ministériels, nous avons légèrement modifié le cadre. Nous avons mis en lumière le besoin de gérer en fonction des résultats à la grandeur du ministère. Nous avons également signalé la nécessité d'utiliser l'information sur le rendement afin d'améliorer les programmes et de cerner les bonnes pratiques (voir la pièce 20.4).

20.35 Par ailleurs, nous avons fait valoir la nécessité d'élaborer et de conclure une entente au sein du ministère sur un cadre stratégique de résultats. En venir à une entente sur l'ensemble des résultats qu'un ministère essaie d'atteindre

Pièce 20.4

Cadre pour une gestion ministérielle axée sur les résultats

Gérer une organisation en fonction des résultats exige de :

1. **Favoriser un climat organisationnel où la gestion axée sur les résultats est valorisée**

   Il est essentiel de susciter un climat organisationnel propice et il faut pour cela :

   - **Faire preuve de volonté d'agir et de leadership.** La volonté d'agir est d'autant plus évidente que les cadres supérieurs fournissent un appui solide, que les énoncés de mission sont largement diffusés, que les cadres hiérarchiques sont guidés efficacement et que les orientations fournissent une perspective à long terme.
   - **Utiliser les points d'appui de l'extérieur et de l'intérieur.** Il importe de reconnaître et d'exploiter les convergences d'intérêts avec des partenaires de l'extérieur, aussi bien que les tensions et événements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, afin d'inciter les gestionnaires à penser davantage en termes de résultats.
   - **Créer des facteurs incitatifs.** Des mesures incitatives appropriées sont instaurées pour valoriser la mesure du rendement et l'utilisation de l'information qui en découle.
   - **Développer une capacité d'apprendre et de s'adapter.** L'organisation valorise la démarche qui consiste à tirer profit de l'expérience, à connaître et à comprendre son environnement et à apprendre à s'adapter au changement.
   - **Élargir les connaissances et les compétences.** L'apprentissage est fondé sur la formation, le perfectionnement, l'utilisation d'une terminologie commune et le partage des expériences.

2. **Convenir d'un cadre stratégique de résultats**

   Les intervenants clés doivent s'entendre sur les résultats stratégiques à atteindre et sur la meilleure façon de structurer l'organisation pour y parvenir.

   - **S'entendre sur les stratégies et les objectifs stratégiques.** On se met d'accord sur une série d'objectifs stratégiques décrivant ce que l'organisation a l'intention d'accomplir en utilisant telle ou telle stratégie dans une perspective pluriannuelle, en fonction de sa mission, de son expérience passée et de son environnement extérieur.
   - **S'entendre sur l'alignement des résultats.** On se met d'accord sur la façon d'aligner les objectifs stratégiques de haut en bas de l'organisation, jusqu'aux secteurs de programme individuels.

3. **Convenir des résultats escomptés et des stratégies pour les programmes**

   Pour que la gestion soit axée sur les résultats, il faut que les gestionnaires du ministère, le personnel des programmes, les partenaires de l'extérieur et les autres intervenants clés soient raisonnablement d'accord sur les résultats escomptés des programmes et sur les stratégies précises pour y parvenir. Il faut donc, entre autres :

   - **S'entendre sur les résultats visés et les stratégies.** On se met d'accord sur un ensemble de résultats visés pour chaque programme et sur les stratégies à utiliser, en fonction des objectifs stratégiques de l'organisation.
   - **S'entendre sur le rendement escompté.** On convient d'un ensemble d'énoncés décrivant des attentes à la fois réalistes et stimulantes en matière de rendement. Les attentes sont claires et précises, liées aux résultats visés et assorties de délais d'exécution.
   - **S'entendre sur les indicateurs de rendement.** On se met d'accord sur un ensemble contrôlable d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs de rendement pour chaque programme qui sont reliés aux résultats visés sur lesquels on s'est entendu et en fonction desquels le programme sera évalué et géré.

4. **Mesurer les résultats pour préciser le rendement**

   L'organisation doit rassembler et communiquer des renseignements sur le rendement :

   - **Mesurer le rendement.** Des pratiques établies permettent de recueillir des renseignements sur le rendement et les coûts des programmes, de les évaluer et de les communiquer en fonction des indicateurs définis et acceptés.
   - **Évaluer les programmes.** Des pratiques établies permettent de mesurer le rendement des programmes au moyen d'évaluations.
   - **Évaluer et mettre à jour les indicateurs et les mesures.** En fonction de l'expérience acquise dans le cadre de programmes semblables et de l'évolution de la situation, les indicateurs de rendement, les attentes ainsi que les stratégies d'évaluation et de communication sont régulièrement évalués et améliorés.

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Pièce 20.4 (suite)

5. Utiliser l'information pour améliorer le rendement

Pour tirer pleinement parti de la gestion axée sur les résultats, il faut :

- **Utiliser l'information sur le rendement.** L'information sur le rendement qui est recueillie et évaluée sert à améliorer les programmes.
- **Recenser les bonnes pratiques.** On observe ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, puis on recense les leçons et les bonnes pratiques et on les utilise pour améliorer le rendement. Un apprentissage a lieu.

6. Communiquer efficacement l'information sur le rendement

Pour communiquer efficacement l'information de manière à ce que les intervenants intéressés puissent juger des résultats des programmes et de l'organisation, il faut :

- **Décrire le contexte et les stratégies adoptées.** On examine la mission, le mandat et les objectifs de l'organisation, ainsi que les grandes stratégies adoptées et la situation extérieure connexe.
- **Énoncer clairement le rendement escompté.** Les attentes en matière de rendement sont énoncées avec clarté et précision en termes de résultats.
- **Communiquer les réalisations en matière de rendement, en fonction des attentes.** Les réalisations clés sont comparées aux attentes et elles sont attribuées, en totalité ou en partie, aux activités entreprises.
- **Démontrer la capacité d'apprendre et de s'adapter.** On fait ressortir que les responsables du programme sont capables de tirer des leçons du rendement antérieur et de s'adapter aux changements extérieurs.
- **Rendre compte de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement.** L'information sur le rendement communiquée est juste et fiable.

Un ministère a besoin que ses intervenants clés acceptent les résultats qu'il entend obtenir et la façon dont il s'organisera pour y arriver.

constitue une étape importante des préparatifs en vue de gérer en fonction des résultats. Le ministère a besoin que ses intervenants clés acceptent les résultats stratégiques qu'il entend obtenir, les stratégies générales qu'il utilisera et la façon dont il s'organisera pour atteindre ces résultats. Nous avons observé que les ministères utilisent leur structure par secteur d'activité — la Structure de planification, de rapport et de responsabilisation — pour établir un lien entre le régime de gestion interne et de reddition de comptes et leurs objectifs, leurs secteurs d'activité, leurs besoins en ressources et leurs cibles de rendement.

La gestion axée sur les résultats ne fait pas encore partie intégrante de la gestion des ministères

Ce à quoi nous nous attendions

20.36 Depuis notre étude de 1997, le gouvernement a maintenu son engagement à l'égard de la gestion axée sur les résultats. En 1997, nous avions avancé qu'il pourrait falloir quatre ou cinq ans au gouvernement pour abandonner la gestion des activités et adopter l'utilisation courante des données de rendement en vue d'une meilleure gestion des programmes.

20.37 Dans notre présente vérification, nous nous attendions à constater que la pratique de la gestion axée sur les résultats avait progressé, ses éléments clés étant en évidence dans bon nombre de secteurs gouvernementaux. Nous avons cherché des signes d'un soutien de la haute direction, des attentes en matière de rendement bien définies et bien comprises, des indicateurs de rendement et des systèmes de collecte et de mesure des données. Nous pensions en particulier observer que le rendement faisait l'objet d'une surveillance dans maints programmes gouvernementaux et que l'information était utilisée pour améliorer la gestion des opérations et des politiques.

Plus d'attention aux résultats

20.38 Dans l'ensemble, nous avons observé chez tous les ministères vérifiés

Pièce 20.4 (suite)

5. Utiliser l'information pour améliorer le rendement

Pour tirer pleinement parti de la gestion axée sur les résultats, il faut :

- **Utiliser l'information sur le rendement.** L'information sur le rendement qui est recueillie et évaluée sert à améliorer les programmes.
- **Recenser les bonnes pratiques.** On observe ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, puis on recense les leçons et les bonnes pratiques et on les utilise pour améliorer le rendement. Un apprentissage a lieu.

6. Communiquer efficacement l'information sur le rendement

Pour communiquer efficacement l'information de manière à ce que les intervenants intéressés puissent juger des résultats des programmes et de l'organisation, il faut :

- **Décrire le contexte et les stratégies adoptées.** On examine la mission, le mandat et les objectifs de l'organisation, ainsi que les grandes stratégies adoptées et la situation extérieure connexe.
- **Énoncer clairement le rendement escompté.** Les attentes en matière de rendement sont énoncées avec clarté et précision en termes de résultats.
- **Communiquer les réalisations en matière de rendement, en fonction des attentes.** Les réalisations clés sont comparées aux attentes et elles sont attribuées, en totalité ou en partie, aux activités entreprises.
- **Démontrer la capacité d'apprendre et de s'adapter.** On fait ressortir que les responsables du programme sont capables de tirer des leçons du rendement antérieur et de s'adapter aux changements extérieurs.
- **Rendre compte de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement.** L'information sur le rendement communiquée est juste et fiable.

Un ministère a besoin que ses intervenants clés acceptent les résultats qu'il entend obtenir et la façon dont il s'organisera pour y arriver.

constitue une étape importante des préparatifs en vue de gérer en fonction des résultats. Le ministère a besoin que ses intervenants clés acceptent les résultats stratégiques qu'il entend obtenir, les stratégies générales qu'il utilisera et la façon dont il s'organisera pour atteindre ces résultats. Nous avons observé que les ministères utilisent leur structure par secteur d'activité — la Structure de planification, de rapport et de responsabilisation — pour établir un lien entre le régime de gestion interne et de reddition de comptes et leurs objectifs, leurs secteurs d'activité, leurs besoins en ressources et leurs cibles de rendement.

La gestion axée sur les résultats ne fait pas encore partie intégrante de la gestion des ministères

Ce à quoi nous nous attendions

20.36 Depuis notre étude de 1997, le gouvernement a maintenu son engagement à l'égard de la gestion axée sur les résultats. En 1997, nous avions avancé qu'il pourrait falloir quatre ou cinq ans au gouvernement pour abandonner la gestion des activités et adopter l'utilisation courante des données de rendement en vue d'une meilleure gestion des programmes.

20.37 Dans notre présente vérification, nous nous attendions à constater que la pratique de la gestion axée sur les résultats avait progressé, ses éléments clés étant en évidence dans bon nombre de secteurs gouvernementaux. Nous avons cherché des signes d'un soutien de la haute direction, des attentes en matière de rendement bien définies et bien comprises, des indicateurs de rendement et des systèmes de collecte et de mesure des données. Nous pensions en particulier observer que le rendement faisait l'objet d'une surveillance dans maints programmes gouvernementaux et que l'information était utilisée pour améliorer la gestion des opérations et des politiques.

Plus d'attention aux résultats

20.38 Dans l'ensemble, nous avons observé chez tous les ministères vérifiés

+7

des efforts concrets pour encourager un climat favorable à la gestion axée sur les résultats, ce qui comprend le soutien et l'engagement sans équivoque de la haute direction. La plupart des ministères faisaient des efforts marqués pour planifier leur façon de gérer d'après les résultats. Pour tous les programmes que nous avons examinés, on élaborait ou mettait au point des mesures du rendement.

20.39 Nous avons signalé en 1997 que la gestion axée sur les résultats n'était pas très répandue au gouvernement et avait peu progressé. Maintenant, les résultats font davantage l'objet d'attention. Tous les ministères établissent maintenant leurs principaux engagements en matière de résultats, lesquels sont utilisés comme fondement de leur structure de planification, de rapport et de responsabilisation. Toutefois, dans les ministères que nous avons examinés, la mesure et l'utilisation de l'information sur le rendement ont marqué un progrès restreint.

20.40 **La gestion axée sur les résultats exige une harmonisation.** Comme nous l'avons déjà dit, un ministère a besoin que ses gestionnaires supérieurs comprennent et acceptent ses principaux engagements en matière de résultats et la façon dont il devra se structurer pour les atteindre. Nous avons constaté durant notre vérification que les ministères, pour mettre l'accent sur les résultats, doivent souvent harmoniser leurs structures et processus de gestion par rapport aux résultats clés qu'ils cherchent à obtenir et non pas par rapport à leurs programmes ou activités. Cela peut poser un défi.

20.41 Les ministères doivent commencer à chercher comment se structurer à la lumière de leurs principaux engagements en matière de résultats. Cette façon de procéder peut nécessiter un changement dans la structure organisationnelle ou dans l'établissement des secteurs d'activité qui touchent l'organisation en tout ou en partie. Les ministères gèrent souvent d'après leurs secteurs d'activité, chacun dirigé par un sous-ministre adjoint responsable des principaux engagements en matière de résultats qui appuient le cadre ministériel convenu des résultats stratégiques.

L'utilisation des données sur le rendement est limitée

20.42 Nous avons vérifié l'utilisation de l'information sur le rendement au niveau ministériel, et avons constaté qu'on n'y avait guère recours pour améliorer la gestion ou pour déplacer les priorités et réaffecter les ressources entre les secteurs d'activité. Ces derniers, dans les cinq ministères examinés, sont plutôt vastes et consistent en des regroupements importants d'activités et de programmes ministériels. C'est peut-être pourquoi les secteurs sont souvent gérés séparément par le sous-ministre et le sous-ministre adjoint responsable.

Depuis 1997, la mesure du rendement et l'utilisation de l'information sur le rendement ont été plutôt limitées.

20.43 Dans deux des cinq ministères (Agriculture et Agroalimentaire Canada et Service correctionnel Canada), nous avons constaté que les gestionnaires reçoivent régulièrement de l'information sur un certain nombre d'indicateurs de rendement, ce qui a permis aux ministères de suivre les grandes tendances concernant le rendement et de se tenir au courant de changements marqués dans leur environnement. Par exemple, Agriculture et Agroalimentaire Canada se sert d'un « tableau de bord » des indicateurs de rendement pour découvrir les problèmes naissants et signaler l'éventuel besoin de données supplémentaires ou de futures décisions.

20.44 Nous avons également étudié comment l'information sur le rendement était utilisée par les chargés de programme. Nous avons pour ce faire demandé aux cinq ministères de déterminer les programmes les plus susceptibles d'être gérés en fonction des résultats et, en particulier, les plus susceptibles d'utiliser l'information sur le

Les activités de planification consistaient à élaborer des cadres de rendement, à établir des mesures de rendement et à revoir les plans d'activités des programmes.

rendement. La plupart des ministères ont mis passablement de temps à cerner ces programmes et souvent nous avons dû les y aider. De toute évidence, la gestion axée sur les résultats n'était pas répandue dans la plupart des programmes de ces ministères.

20.45 En octobre de cette année, nous avons publié notre évaluation des capacités de gestion financière dans des ministères choisis. Ici encore, nous avons constaté comme lacune courante une capacité limitée à intégrer l'information financière et non financière. La plupart des ministères ont précisé qu'ils ne faisaient que commencer à intégrer les systèmes financiers et opérationnels. Nous avons également constaté une mauvaise mise en rapport des résultats et de l'information sur les coûts. Dans notre étude de dix programmes, il est ressorti que les gestionnaires ministériels disposaient de peu de données sur les coûts.

Planification axée sur les résultats, mais application insuffisante

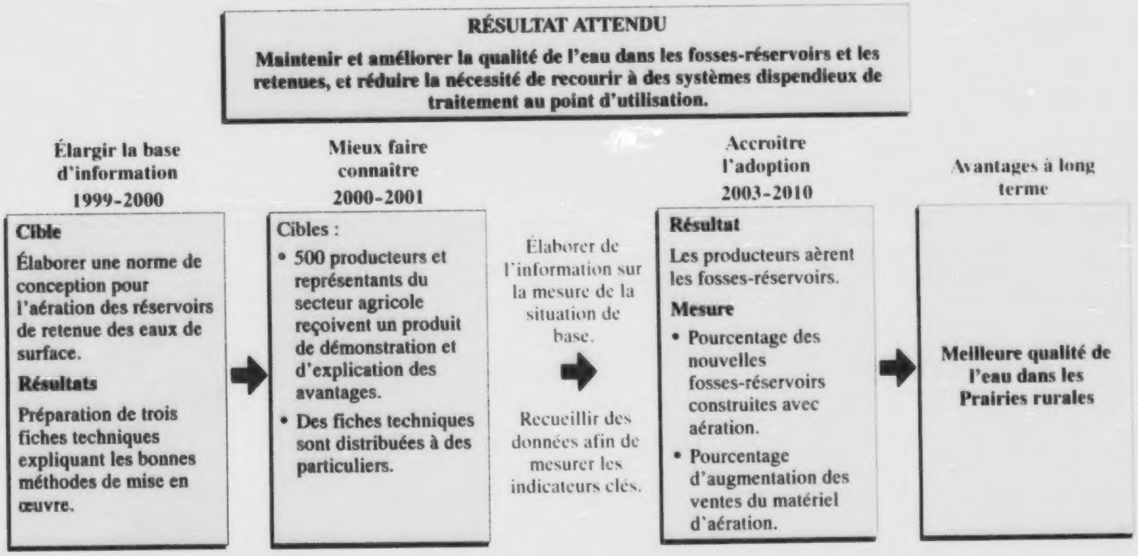
Planification considérable en vue de gérer d'après les résultats

20.46 Concevoir les outils en vue de la gestion axée sur les résultats constitue une étape importante. Dans les cinq ministères examinés, nous avons été témoins d'une planification générale considérable. Les activités courantes de planification consistaient à élaborer un cadre de rendement ou redditionnel, à cerner et à réviser les indicateurs clés du rendement qu'il fallait mesurer, et à revoir les plans d'activités des programmes à la lumière du cadre des résultats stratégiques du ministère. Voici certaines des activités de planification que nous avons notées :

- À Agriculture et Agroalimentaire Canada, on élaborait des schémas logiques pour illustrer les liens entre les activités ou les intrants d'un programme, ses extrants et ses résultats. La pièce 20.5

Pièce 20.5

Projet d'aération de l'eau des réservoirs de surface : un schéma logique



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

Les activités de planification consistaient à élaborer des cadres de rendement, à établir des mesures de rendement et à revoir les plans d'activités des programmes.

rendement. La plupart des ministères ont mis passablement de temps à cerner ces programmes et souvent nous avons dû les y aider. De toute évidence, la gestion axée sur les résultats n'était pas répandue dans la plupart des programmes de ces ministères.

20.45 En octobre de cette année, nous avons publié notre évaluation des capacités de gestion financière dans des ministères choisis. Ici encore, nous avons constaté comme lacune courante une capacité limitée à intégrer l'information financière et non financière. La plupart des ministères ont précisé qu'ils ne faisaient que commencer à intégrer les systèmes financiers et opérationnels. Nous avons également constaté une mauvaise mise en rapport des résultats et de l'information sur les coûts. Dans notre étude de dix programmes, il est ressorti que les gestionnaires ministériels disposaient de peu de données sur les coûts.

Planification axée sur les résultats, mais application insuffisante

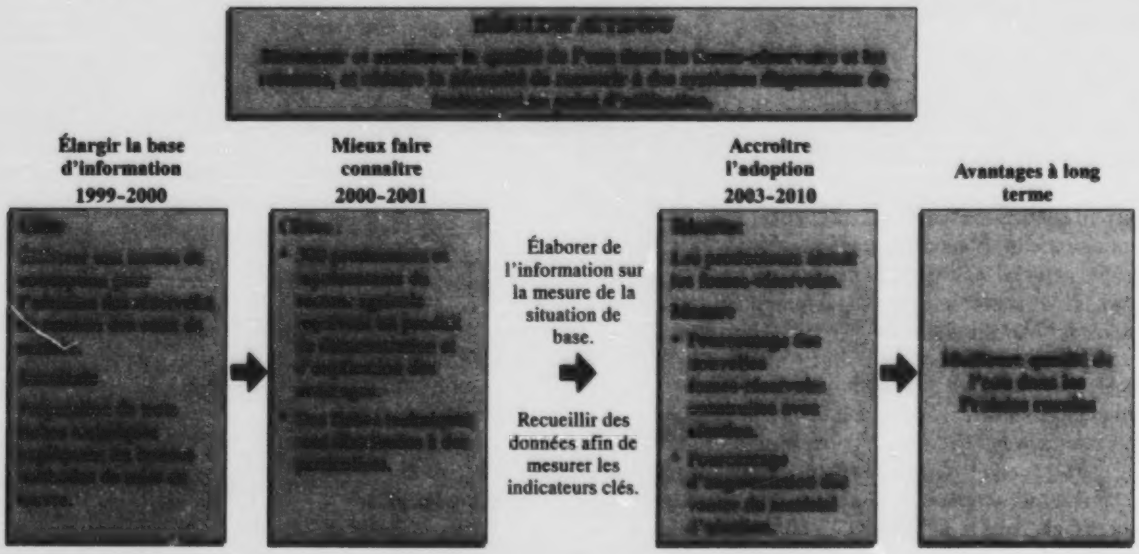
Planification considérable en vue de gérer d'après les résultats

20.46 Concevoir les outils en vue de la gestion axée sur les résultats constitue une étape importante. Dans les cinq ministères examinés, nous avons été témoins d'une planification générale considérable. Les activités courantes de planification consistaient à élaborer un cadre de rendement ou redditionnel, à cerner et à réviser les indicateurs clés du rendement qu'il fallait mesurer, et à revoir les plans d'activités des programmes à la lumière du cadre des résultats stratégiques du ministère. Voici certaines des activités de planification que nous avons notées :

- À Agriculture et Agroalimentaire Canada, on élaborait des schémas logiques pour illustrer les liens entre les activités ou les intrants d'un programme, ses extrants et ses résultats. La pièce 20.5

Pièce 20.5

Projet d'aération de l'eau des réservoirs de surface : un schéma logique



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

consiste en un schéma logique établi par l'Administration du rétablissement agricole des Prairies pour le projet d'aération de l'eau des réservoirs de surface. La pièce énonce l'un des trois résultats attendus pour ce projet et considérés nécessaires à la réalisation de l'avantage à long terme — une meilleure qualité de l'eau dans les zones rurales des Prairies. Voici ce qu'on trouve dans le schéma logique : énoncés précis des résultats prévus; mesures du rendement; cibles concrètes et mesurables assorties de calendriers.

- Environnement Canada menait de nombreuses activités en vue d'appliquer la stratégie ministérielle de mesure du rendement dans tous les secteurs d'activité. Les activités de planification dans le secteur de la nature ont consisté en la sélection d'indicateurs de rendement, la définition de stratégies de collecte de données et la construction de modèles logiques pour les principaux résultats attendus, y compris celui de « conserver la diversité biologique », résultat relevant au premier chef du Service canadien de la faune. Le Ministère a déclaré que, dans les mois à venir, les secteurs d'activité détermineront les données dont ils ont besoin pour appuyer les modèles logiques et les indicateurs et ils mettront en oeuvre les stratégies de collecte de données d'une façon graduelle au cours des prochaines années.

- Ressources naturelles Canada a continué d'élaborer son cadre de mesure du rendement et s'est concentré sur l'établissement d'indicateurs de rendement. Le groupe de travail sur la mesure du rendement a mené des consultations approfondies auprès des gestionnaires de programme et des intervenants afin de passer en revue les indicateurs provisoires et de demander conseil en vue de leur raffinement. Ressources naturelles Canada a conçu des critères pour évaluer et peaufiner chaque indicateur et établir des cibles au besoin. Bon nombre des indicateurs de rendement actuels sont assortis de cibles « tendancielles » (par exemple, maintenir ou améliorer la contribution de Ressources naturelles Canada). Le Ministère a déclaré que, lorsqu'il aura évalué les cibles tendancielles, il sera en mesure de penser à établir des cibles numériques.

Il faut aller au-delà de la planification

20.47 Comme nous l'avons écrit ci-dessus, nous avons constaté un certain progrès dans la mesure du rendement, mais l'utilisation de l'information est encore limitée. Toutefois, nous avons pu constater que la planification en vue de gérer d'après des résultats est considérable, notamment à l'échelle ministérielle, et dans bien des cas l'activité dure depuis des années. Les fonctionnaires nous ont fréquemment dit qu'ils s'attendent à utiliser plus régulièrement l'information sur le rendement dans tout le ministère « bientôt ». L'utilisation concrète de l'information sur le rendement et l'évaluation des coûts des résultats semblent toujours prévues pour « l'année prochaine ».

20.48 Il faut montrer dans toute l'organisation qu'il existe une volonté d'aller au-delà de la planification. Certains ministères semblent rechercher la structure « parfaite » pour gérer en fonction des résultats et ils sont constamment en train de modifier ce qu'ils ont déjà établi. Ailleurs, l'arrivée d'un nouveau sous-ministre ou ministre entraîne la remise en cause du cadre stratégique de résultats, dont l'élaboration était en cours.

20.49 En 1997, nous avions souligné les débuts prometteurs de la gestion axée sur les résultats à Environnement Canada. Le Ministère s'était doté d'un cadre stratégique de résultats et semblait prêt à l'appliquer à la grandeur de l'organisation pour gérer en fonction des résultats. Pourtant, trois ans plus tard, on en est essentiellement à la même étape de planification au niveau ministériel, avec

un cadre de résultats différent. Le Ministère essaie encore de s'entendre sur les mesures de rendement et, règle générale, la mesure n'a pas encore commencé. Industrie Canada élabore depuis deux ans son cadre stratégique de résultats, assorti de nombreuses itérations. Le Ministère vient tout juste de convenir de mesures du rendement. Ressources naturelles Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont eux aussi continué de réviser leurs outils de planification, y compris leurs cadres de résultats et leurs mesures du rendement. Les raisons peuvent être différentes, mais l'aboutissement est toujours le même : ne pas franchir avec suffisamment de célérité l'étape de la conception des cadres ministériels, qui sont cruciaux pour la phase suivante de gestion axée sur les résultats.

Les ministères prennent trop de temps pour franchir l'étape de la planification.

20.50 Le défi des gestionnaires ministériels est maintenant d'aller de l'avant — de mettre en oeuvre les divers outils de planification, de mesurer en fonction des indicateurs établis et d'utiliser l'information ainsi obtenue pour améliorer la gestion de leurs programmes. Gérer en fonction des résultats signifie que les gestionnaires peuvent devoir changer leur façon de procéder une fois qu'ils sauront ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Cela s'applique également à l'élaboration et à l'utilisation des mesures du rendement. Une mesure efficace est celle que les gestionnaires utiliseront au cours d'une certaine période. Si la mesure produit des données qui se révèlent faibles ou inutiles, il faut changer de stratégie.

20.51 La haute direction de chaque ministère devrait amener son organisation au-delà de la simple planification de la gestion axée sur les résultats. Elle devrait entreprendre la mesure du rendement et utiliser l'information recueillie pour obtenir les résultats escomptés.

Quelques foyers de gestion axée sur les résultats

20.52 Nous avons relevé certains éléments de gestion axée sur les résultats dans chacun des ministères retenus.

Certains secteurs d'activité et programmes se servent de l'information sur le rendement

20.53 Dans les dix programmes examinés, nous avons observé une certaine utilisation de l'information sur le rendement (voir la pièce 20.6). Quatre programmes se servent couramment de cette information pour améliorer leur fonctionnement et leur conception : le Compte de stabilisation du revenu net d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies du même ministère, la Réintégration des délinquants de Service correctionnel Canada, et les Services aéronautiques et techniques de Ressources naturelles Canada. Dans ces programmes, la volonté d'agir des cadres supérieurs et intermédiaires est évidente, les indicateurs de rendement sont reliés clairement aux résultats prévus, et l'information est utilisée en planification ainsi que dans la conception des programmes. Les gestionnaires jugent l'information sur le rendement fiable et utile aux fins des décisions. Par exemple, l'information sur les résultats a aidé à cerner le besoin de nouveaux programmes et à réaménager des programmes existants.

20.54 Les six autres programmes utilisaient l'information sur le rendement jusqu'à un certain point seulement ou pas du tout. Ils s'en servaient davantage pour améliorer les activités et la conception des programmes que pour réviser les attentes de rendement et réaffecter les budgets. Dans l'ensemble, les programmes que nous avons examinés utilisaient l'information sur le rendement moins que nous ne l'aurions cru.

20.55 Une autre vérification a déjà porté sur la gestion des services

gouvernementaux en fonction des résultats. Au chapitre 1, « La qualité du service », du Rapport d'avril 2000, nous avons cité plusieurs services qui recueillaient de l'information sur le rendement. À l'exception des services téléphoniques, cependant, très peu de secteurs de service examinés utilisaient l'information sur le rendement pour améliorer le service.

20.56 Notre suivi de la vérification effectuée en 1997 sur le virage de Développement des ressources humaines Canada vers la gestion axée sur les résultats a permis de constater que le Ministère avait continué de faire des progrès (*Rapport du vérificateur général* de décembre 2000*)*. Dans le programme d'assurance-emploi, la protection des fonds publics contre la fraude et les abus continue d'être gérée en fonction des résultats, et l'information clé sur le rendement est analysée plus en profondeur, ce qui la rend encore plus utile pour les gestionnaires.

Présence d'autres éléments de gestion axée sur les résultats

20.57 Si l'information sur les résultats est dans la pratique peu utilisée, nous avons en revanche constaté la présence d'autres éléments de gestion axée sur les résultats dans les programmes et les secteurs d'activité que nous avons examinés. Ces éléments visaient notamment :

- à favoriser un climat organisationnel encourageant la gestion axée sur les résultats;
- à mesurer le rendement;
- à élaborer un cadre stratégique énonçant les principaux engagements de résultats et les attentes de rendement.

La volonté d'agir et le leadership de la haute direction, ainsi que des incitatifs appropriés, sont des éléments essentiels à la progression de la gestion axée sur les résultats.

Pièce 20.6

Utilisation de l'information sur le rendement dans dix programmes

Programmes	Utiliser l'information sur le rendement pour :	
	Améliorer la conception et les activités	Mettre à jour les attentes et réaffecter les budgets
Agriculture et Agroalimentaire Canada		
• Administration du rétablissement agricole des Prairies	Couramment	Quelque peu
• Compte de stabilisation du revenu net	Couramment	Quelque peu
Service correctionnel Canada		
• Réintégration des délinquants	Couramment	Quelque peu
• Réintégration des Autochtones	Quelque peu	Quelque peu
Environnement Canada		
• Nature	De façon limitée	Aucunement
• Service canadien de la faune	Quelque peu	Quelque peu
Industrie Canada		
• Commerce	De façon limitée	Aucunement
• Connectivité	Quelque peu	Aucunement
Ressources naturelles Canada		
• Programme de forêts modèles du Canada	Quelque peu	De façon limitée
• Services aéronautiques et techniques	Couramment	Quelque peu

20.58 Il est essentiel de favoriser un climat organisationnel axé sur les résultats. La volonté d'agir et le leadership de la haute direction sont essentiels, surtout pour faire progresser la gestion axée sur les résultats après l'étape de la planification. Il faut alors ajouter à ces éléments des incitatifs appropriés qui favorisent la mesure du rendement et l'utilisation de l'information sur le rendement. Il faut continuer de travailler à aplanir les obstacles et à vaincre la résistance.

20.59 Dans certains des programmes que nous avons examinés, nous avons noté que des hauts fonctionnaires avaient conclu une certaine forme de contrat de rendement qui les encourageait à mettre l'accent sur les résultats; ces contrats de rendement stipulent les résultats attendus au cours des années à venir et correspondent à des plans d'activités pertinents. Les contrats de rendement sont un bon incitatif à gérer en fonction des résultats dans la mesure où l'on y précise les résultats attendus et non simplement les activités.

20.60 Nous avons remarqué que l'initiative de rémunération conditionnelle était utilisée dans quelques ministères pour centrer l'attention sur les résultats et les rapports sur le rendement. Cette initiative a été lancée à l'échelle du gouvernement, en 1998, pour permettre aux gestionnaires de toucher un supplément allant jusqu'à 10 ou 20 p. 100 selon le rendement fourni et mesuré en regard des objectifs convenus en début d'année.

20.61 Nous avons constaté l'existence d'autres initiatives tangibles qui visaient à rendre le climat propice à la gestion axée sur les résultats. Certains ministères ont admis que leur capacité et leur expertise étaient limitées en la matière. Certains y ont remédié en créant un groupe de mesure du rendement, d'autres ont recruté des experts-conseils et certains ont mis à profit l'expérience de leur service d'évaluation.

20.62 Nous avons en outre observé les exemples suivants d'un contexte favorable :

- Le commissaire et la haute direction de Service correctionnel Canada tenaient à obtenir de l'information sur les résultats et à utiliser l'information recueillie pour analyser les résultats. Cette volonté se traduit par le suivi régulier qui est fait des résultats et qui a fait ressortir des besoins précis de programmes pour les délinquants. Par exemple, un Programme de réintégration des Autochtones est mis au point en ce moment pour répondre aux besoins des détenus autochtones. Les cadres intermédiaires y sont fortement favorables : ils s'assurent du bon entretien des systèmes de données et ils se servent de l'information sur le rendement pour gérer leurs programmes. En dernier lieu, le Service se sert de l'initiative de rémunération conditionnelle comme d'un levier pour faire en sorte que les gestionnaires mettent l'accent sur les résultats et il surveille de près leurs contrats spéciaux de rendement.

- À Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'engagement et le leadership étaient évidents au niveau du sous-ministre et des sous-ministres adjoints. Le Ministère a consacré des ressources, ainsi que des fonds supplémentaires du Conseil du Trésor, pour élaborer un « tableau de bord » des indicateurs de rendement qui ont été suivis de près par le sous-ministre. De plus, un groupe de travail a été créé pour lancer l'initiative de mesure du rendement du Ministère. Le sous-ministre adjoint des Services intégrés a fourni une orientation au groupe et a présidé un comité consultatif sur la mesure du rendement. Le comité comprenait le sous-ministre adjoint de chaque secteur d'activité, des cadres supérieurs et plusieurs parties intéressées.

- Industrie Canada a désigné parmi ses sous-ministres adjoints des champions de ses « objectifs stratégiques », qui correspondent aux secteurs d'activité. Le sous-ministre a transmis un message sans

équivoque aux gestionnaires : la répartition des ressources entre les programmes doit être fonction de leur capacité de montrer les résultats obtenus. Des ressources ont été accordées à la Direction générale de la planification intégrée et de la coordination du rendement pour gérer la préparation des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement. Tous les secteurs du Ministère étaient représentés au sein de la Direction générale. On lui a également confié le soin d'élaborer et d'appliquer une stratégie de mesure du rendement et de favoriser la vision des résultats au sein de l'organisation.

20.63 Des progrès dans la mesure du rendement. Gérer en fonction des résultats signifie qu'on mesure les extrants et les résultats dans le but d'en tirer des enseignements. Nous avons constaté qu'en ce moment ce sont surtout les activités et les extrants qui sont mesurés. Au fil du temps, nous aimerions que l'on mesure de plus en plus les conséquences intermédiaires et finales qui sont associées aux activités des programmes. Nous nous attendons qu'à terme les ministères mettent au point des outils de mesure de la rentabilité pour établir le coût des activités et permettre ainsi d'allouer les ressources selon les résultats escomptés. En fin de compte, l'évaluation peut contribuer à ce travail de mesure.

20.64 Les cinq ministères visés par la vérification se sont dotés d'une stratégie de mesure des résultats, soit dans leur Rapport ministériel sur les plans et priorités ou dans un document de planification distinct. Nous avons observé un certain degré de mesure du rendement dans les dix programmes ayant fait l'objet de la vérification :

- Service correctionnel Canada mesure couramment ses réalisations et ses résultats, particulièrement dans le secteur de la Réintégration. Il possède toute une gamme d'indicateurs et de mesures que les cadres supérieurs utilisent pour gérer ce secteur d'activité. Les systèmes intégrés de données suivent le rendement au niveau individuel (par exemple, comment chaque délinquant évolue dans son plan de libération conditionnelle), au niveau des établissements (la composition de la population carcérale), et aux niveaux régional et national (les taux de révocation de la liberté conditionnelle et les taux de mise en liberté).

- Les gestionnaires de l'objectif stratégique de la Connectivité à Industrie Canada reconnaissent l'importance de mesurer les résultats à moyen et à long terme. Depuis quelque temps, l'information sur le rendement insiste sur les incidences socio-économiques de la connectivité — la capacité des gens d'utiliser les technologies de l'information et de communication et d'interagir avec elles. Les travaux se poursuivent avec le Conference Board du Canada pour perfectionner un « indice de connectivité » qui permette essentiellement de quantifier l'abordabilité, l'accès, l'usage et les indicateurs socio-économiques.
Une des prochaines étapes consistera à perfectionner un cadre pour examiner les incidences et les résultats de la connectivité.

- Les Services aéronautiques et techniques de Ressources naturelles Canada ont franchi des pas importants pour ce qui est de mesurer le rendement dans ce contexte très axé sur la production. Le recouvrement des coûts associés aux services et aux produits aéronautiques (les cartes et les publications de navigation) a nécessité un dépistage approfondi de l'information financière et une orientation marquée en fonction du client. Dans ce programme, on a mis en oeuvre les principes d'un cadre de gestion de la qualité pour assurer la qualité des produits, des gains d'efficience et une certaine souplesse à l'égard des clients. Des normes de service ont été établies et l'on se sert régulièrement des

La mesure du rendement est encore surtout centrée sur les activités et les extrants.

Au fil du temps, nous aimerions que l'on mesure de plus en plus les résultats intermédiaires et finaux qui sont associés aux activités des programmes.

outils conçus pour mesurer la satisfaction des clients.

La difficulté la plus immédiate à laquelle les ministères sont confrontés est de passer à l'étape suivante et de mesurer les résultat atteints.

20.65 La difficulté la plus immédiate à laquelle les ministères sont confrontés est peut-être de passer à l'étape suivante et de mesurer les résultat atteints. L'étape qui suit la planification de la gestion axée sur les résultats consiste à mettre en oeuvre une stratégie permettant de mesurer concrètement une multitude d'extrants et de résultats, de voir quelles mesures sont les plus utiles d'après l'information, et de rajuster le travail de mesure pour l'avenir.

Apprendre de l'expérience des autres

20.66 **Les initiatives de gestion axée sur les résultats sont courantes dans les autres administrations.** L'étude que nous avons effectuée en 1997 a mis en relief un certain nombre d'initiatives axées sur les résultats dans plusieurs administrations au Canada et à l'étranger. Nous avions alors remarqué que certaines de ces administrations avaient adopté des lois sur la reddition de comptes. Depuis, d'autres l'ont fait.

20.67 En Alberta et en Colombie-Britannique, la loi oblige le gouvernement et les ministères à préparer des plans pluriannuels d'activités et de rendement qui doivent être déposés devant l'assemblée législative. La loi exige également que l'on communique les progrès réalisés dans le sens des résultats décrits dans ces plans. Au Québec, une nouvelle loi axée sur l'amélioration de la fonction publique est très favorable à la gestion axée sur les résultats. Pour améliorer la reddition de comptes, il est maintenant obligatoire pour tous les ministères d'établir des plans stratégiques pluriannuels et de conclure des ententes de rendement.

20.68 Au chapitre 19 du présent rapport, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement — Les progrès sont trop lents », il est recommandé au gouvernement d'envisager le dépôt d'un projet de loi sur la reddition de comptes étant donné les progrès plutôt modestes réalisés en regard de l'information sur le rendement communiquée au Parlement. Nous avons observé dans la présente vérification que la gestion axée sur les résultats ne faisait pas encore partie intégrante de la gestion des ministères. Il est absolument essentiel d'aller au-delà de la planification et de réaliser d'autres progrès. Une loi ne suffira pas pour assurer une bonne gestion axée sur les résultats dans les ministères ou la présentation de bons rapports sur le rendement, mais comme il est indiqué au chapitre 19, cette loi pourrait montrer que la mesure du rendement et l'utilisation de l'information sur le rendement ne sont pas simplement une mode passagère.

20.69 **Le dépouillement de la documentation permet de tirer des enseignements.** Nous avons dépouillé à fond la documentation des autres administrations afin de dégager les leçons apprises et les tendances associées à leur gestion axée sur les résultats. La pièce 20.7 présente un résumé de ces leçons : promouvoir de bonnes conditions de mise en oeuvre, établir des systèmes de mesure du rendement et utiliser l'information sur le rendement. Un compte rendu complet figure à www.oag-bvg.gc.ca.

20.70 Nous avons observé de nombreuses similitudes entre les constatations faites à la lecture de la documentation et les conclusions de notre étude de l'application de la gestion axée sur les résultats dans les ministères.

Nécessité d'un leadership concerté de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor

20.71 S'il est vrai que le Secrétariat du Conseil du Trésor a encouragé activement les ministères à améliorer leurs rapports de différentes façons bien concrètes (comme nous en traitons au chapitre 19), ses efforts pour encourager la gestion axée

sur les résultats dans les activités quotidiennes des ministères sont moins évidents.

20.72 Un certain nombre d'initiatives et de publications du Conseil du Trésor ont trait à la gestion axée sur les résultats, dont l'initiative de modernisation de la fonction de contrôle, le rapport annuel du président du Conseil du Trésor au Parlement sur la gestion axée sur les résultats, et la publication du Conseil du Trésor intitulée *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (l'annexe C contient une description de ces initiatives et d'autres également). Bien que ces initiatives fassent ressortir la nécessité de gérer en fonction des résultats, elles traitent très peu des pratiques proprement dites de cette forme de gestion. Ces initiatives émanent de différentes parties du Secrétariat, qui accordent une attention

Pièce 20.7

Leçons tirées de la mise en oeuvre efficace de la gestion axée sur les résultats

Promouvoir des conditions favorables

Facteurs organisationnels

- Il est indispensable que la gestion axée sur les résultats s'appuie sur un régime fait sur mesure.
- Prendre le temps et maintenir le rythme.
- Il est de première importance de lier les mesures du rendement à la politique ou au cadre stratégique.
- Aligner les systèmes de gestion de façon à appuyer la mise en oeuvre.
- Il est indispensable de fournir des ressources humaines et financières adéquates.
- Il importe de définir l'intendance à l'égard du processus de mesure du rendement.
- Des projets pilotes peuvent être utiles.

Facteurs humains

- Il est indispensable d'instituer une culture de gestion du rendement.
- Une compréhension d'ordre pratique de la comptabilité est nécessaire.
- Le leadership et la participation de la haute direction sont essentiels.
- La pleine participation contribue à une mise en oeuvre réussie.
- La formation et la sensibilisation sont des éléments clés du succès.
- Utiliser l'expertise existante pour appuyer la mise en oeuvre.
- Communiquer l'objectif du système de mesure du rendement.

Établir des systèmes de mesure du rendement

- Utiliser un nombre gérable d'indicateurs.
- Définir clairement les termes et notions clés.
- Il peut être très utile d'utiliser le schéma logique.
- Accorder les mesures du rendement avec le pouvoir décisionnel et l'obligation de rendre compte.
- Il est essentiel de disposer d'une information crédible sur le rendement.
- Les normes et cibles sont essentielles pour mesurer le rendement.
- Utiliser les données de base pour établir les cibles.

Utiliser l'information sur le rendement

- L'utilisation démontrable de l'information sur le rendement est essentielle.
- L'évaluation et la mesure du rendement sont complémentaires.
- On peut recourir à des incitatifs pour favoriser le soutien.
- Les rapports sur le rendement sont nécessaires à la prise de décisions.
- Examiner et ajuster les systèmes de mesure du rendement.

Source : Bureau du vérificateur général, *Mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de la documentation*, 2000

variable à la gestion axée sur les résultats. Leur intérêt principal se situe souvent ailleurs.

20.73 Peu de preuves que le Secrétariat utilise l'information sur les résultats des ministères. En 1997, nous avons indiqué que pour encourager véritablement les ministères à gérer en fonction des résultats, il fallait montrer clairement que le Conseil du Trésor utilisait l'information sur le rendement dans ses délibérations. Les entrevues menées au Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont révélé qu'il utilisait à l'occasion, mais non systématiquement, l'information sur le rendement des ministères pour prendre des décisions. Cela constitue pourtant une « responsabilité clé » du Secrétariat en tant que conseil de gestion : « réunir suffisamment d'information pour évaluer le rendement des programmes et leur intégrité, à l'échelle du gouvernement ».

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer son rôle de champion de la gestion axée sur les résultats et aider les ministères en ce sens.

20.74 Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas cerné les « résultats » escomptés de la gestion axée sur les résultats au gouvernement. Le Secrétariat n'a pas fixé au gouvernement de résultats à obtenir dans la gestion axée sur les résultats — ce qui est attendu des ministères et à quel moment. En l'absence d'attentes claires, il peut être difficile pour le Secrétariat du Conseil du Trésor de savoir quel genre d'aide il devrait fournir et si les ministères réalisent suffisamment de progrès. Le Secrétariat ne s'est pas doté d'un plan clair pour coordonner ses activités en la matière. Sa publication *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* préconise de mettre l'accent sur les résultats dans la gestion du gouvernement du Canada. Les responsables nous ont dit que le Secrétariat se servira de cette publication comme point de départ pour les plans d'action visant à concrétiser la volonté du gouvernement de gérer en fonction des résultats.

20.75 Les efforts du Secrétariat du Conseil du Trésor sont présents mais diffus. Pour qu'ils soient efficaces, il faudrait qu'ils visent davantage à définir des attentes concrètes et des stratégies pratiques pour gérer en fonction des résultats. Sinon, on ne sait pas comment le Secrétariat jouera le rôle de champion de la gestion axée sur les résultats qu'il s'est donné récemment en tant que conseil de gestion.

20.76 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait trouver des moyens concrets pour jouer son rôle de champion de la gestion axée sur les résultats au gouvernement et aider les ministères en ce sens. Il devrait s'activer à recueillir et à communiquer les pratiques qui ont permis aux ministères de relever les défis en la matière.

L'évaluation est un élément vital

20.77 L'évaluation joue un rôle important dans la gestion axée sur les résultats. Elle peut fournir, au sujet du rendement des programmes, des renseignements importants qui ne sont pas fournis par les systèmes de surveillance continue, et elle peut aider les gestionnaires à comprendre pourquoi les programmes fonctionnent ou non. L'évaluation peut faciliter l'établissement des cadres de gestion axée sur les résultats et de reddition de comptes qu'exige actuellement le Conseil du Trésor, ce qui aide les gestionnaires à déterminer l'information dont ils ont besoin pour montrer les résultats atteints. Nous nous attendons donc à ce que l'évaluation fasse partie intégrante de la gestion des programmes et de la stratégie adoptée par les ministères pour gérer en fonction des résultats.

Suivi de notre vérification de 1996

20.78 En 1996, nous avons fait le point sur la situation de l'évaluation au gouvernement fédéral (chapitre 3 du Rapport de 1996). Nous avons fait plusieurs recommandations au Secrétariat

du Conseil du Trésor et aux administrateurs généraux. Dans la présente vérification, nous avons fait un suivi de ces recommandations et regardé comment l'évaluation servait à gérer en fonction des résultats.

20.79 Retour sur nos recommandations de 1996. Le libellé de nos recommandations de 1996 traduisait les circonstances du moment. Depuis cette vérification, un certain nombre de changements ont marqué le Système de gestion des dépenses du gouvernement et les rapports du Secrétariat présentés au Parlement. Nous avons fait trois recommandations au Secrétariat du Conseil du Trésor à partir des observations suivantes :

20.80 Nous avions constaté que le gros du travail d'évaluation portait sur des questions et préoccupations opérationnelles moins stratégiques et que des aspects importants de l'activité gouvernementale n'étaient ni évalués ni mentionnés dans les rapports. À notre avis, l'évaluation doit jouer un rôle stratégique au gouvernement dans son ensemble en plus de son rôle dans les ministères. Le gouvernement doit pouvoir évaluer efficacement les questions interministérielles et les autres questions horizontales. Nous avons recommandé que des paramètres soient communiqués aux services d'évaluation des ministères sur les priorités générales d'évaluation afin que le gouvernement soit en mesure d'évaluer les secteurs importants, y compris les questions horizontales, s'inscrivant dans la programmation et le champ d'intérêt du gouvernement (paragraphe 3.74).

20.81 Le Parlement a souvent exprimé son intérêt pour la capacité d'évaluation du gouvernement et le Comité des comptes publics a demandé d'être tenu au courant de la situation de l'évaluation. Nous avons recommandé que le Secrétariat fasse rapport au Parlement de la capacité d'évaluation du gouvernement (paragraphe 3.86).

20.82 Il était difficile de cerner ce que l'on appelait l'évaluation. La fonction « d'examen » rendait courante la mesure de l'efficacité, laquelle se situait au cœur même de l'évaluation. Nous pensions que s'il fallait encourager l'examen, il fallait y associer des normes qui différaient de celles de l'évaluation. Nous avons recommandé que l'on établisse des normes de qualité pour l'évaluation et toute autre activité connexe de mesure de l'efficacité au gouvernement (paragraphe 3.106).

20.83 À notre avis, nos recommandations de 1996 demeurent pertinentes.

L'évaluation devrait faire partie intégrante de la gestion des programmes et de la stratégie adoptée par les ministères pour gérer en fonction des résultats.

Notre évaluation des progrès

20.84 Nous trouvons insatisfaisants les progrès réalisés à l'égard de ces recommandations au cours des quatre dernières années. (L'annexe D contient les recommandations et un résumé de notre évaluation des progrès réalisés). De nouveaux efforts d'évaluation sont faits au gouvernement depuis peu.

20.85 Mais le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas encore établi de priorités pour l'évaluation à l'échelle du gouvernement, comme nous l'avions recommandé en 1996.

20.86 Si le premier rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement (1995) traitait de l'évaluation et de l'examen, l'orientation de ce rapport a changé depuis. En effet, le Parlement n'a pas été informé depuis 1996 de la situation relativement peu reluisante de l'évaluation au gouvernement malgré un intérêt clair en ce sens.

20.87 Le Secrétariat a des ébauches de politiques à proposer tant pour la vérification interne que pour l'évaluation. Dans la version actuelle, il n'est pas fait mention de l'examen comme une activité

séparée, ce qui pourrait simplifier l'activité de mesure. L'ébauche de la politique d'évaluation contient des normes de qualité qui, si elles étaient adoptées, satisferaient à notre recommandation relative aux normes d'évaluation.

La fonction d'évaluation a régressé

20.88 Nécessité de rebâtir la fonction d'évaluation. Une étude récente du Secrétariat montre qu'au cours des quatre ou cinq dernières années, la fonction d'évaluation au gouvernement fédéral a régressé. Durant la majeure partie de cette période, le Secrétariat a accordé peu d'attention à l'évaluation. Voici les principales constatations de l'étude :

Il est absolument nécessaire de se concerter pour rebâtir la fonction d'évaluation.

- Les évaluations sont encore vues par certains comme un contrôle de la gestion plutôt que comme un outil de gestion, mais cette attitude pourrait changer.
- On peut développer la capacité des gestionnaires à évaluer leurs programmes à des fins d'apprentissage organisationnel et à améliorer leur exécution.
- Des cadres d'évaluation (ou cadres redditionnels et de gestion axée sur les résultats) n'ont pas toujours été créés, et ceux qui l'ont été n'ont pas toujours été appliqués, même si une politique les rendait obligatoires.
- L'Examen des programmes a nui sérieusement à la capacité d'évaluation au gouvernement.

Il est absolument nécessaire de se concerter pour rebâtir la fonction d'évaluation.

20.89 Des signes de progrès dans certains domaines. Conformément à nos recommandations de 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor détermine en ce moment comment il peut soutenir la fonction d'évaluation. Dans sa publication *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le Secrétariat s'est engagé en ce sens :

> De concert avec les ministères et les organismes, le [Secrétariat] dressera et mettra en oeuvre des plans destinés à mieux positionner et à renforcer les fonctions d'évaluation et de vérification des programmes. Cette démarche s'inscrit dans l'effort plus vaste d'adoption d'une fonction moderne de contrôleur et d'une gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du gouvernement.

20.90 De plus, dans les *Lignes directrices du Conseil du Trésor pour la préparation des rapports ministériels sur le rendement*, on aborde le rôle important que l'évaluation peut jouer dans les rapports. De plus, dans la *Politique sur les transferts de paiement* révisée récemment, on exige des ministères et des tierces parties qu'ils préparent un cadre redditionnel et de gestion axée sur les résultats et procèdent ensuite à une évaluation de leurs programmes et de leurs projets.

20.91 L'évaluation dans la planification des activités ministérielles. Dans notre vérification de 1996, deux recommandations s'adressaient aux sous-ministres : d'abord, les plans d'activités devraient contenir les constatations des évaluations et cerner les priorités d'évaluation; ensuite, des plans d'évaluation devraient être élaborés dans le cadre de la planification des activités. Bien que les ministères ne soient plus tenus de soumettre des plans d'activités au Secrétariat du Conseil du Trésor, on attend encore d'eux qu'ils effectuent une planification de leurs activités. Les cinq ministères examinés ont fait des progrès satisfaisants à cet égard.

20.92 Nous nous sommes penchés sur les pratiques de planification des évaluations dans les cinq ministères à l'étude. Leurs pratiques varient; chacun produit des genres différents de documents de planification qui contiennent des renseignements de nature différente. Les principaux documents de planification des activités sont élaborés au niveau du

secteur d'activité. Ces documents énoncent souvent les stratégies de mesure du rendement, notamment les évaluations planifiées.

20.93 L'examen des plans d'évaluation des cinq ministères a révélé qu'ils regroupaient tous leurs activités d'évaluation par secteur d'activité ou par objectif ministériel. Le plan d'évaluation d'Environnement Canada explique clairement comment les évaluations appuient les efforts des gestionnaires pour obtenir les résultats escomptés et comment ils aident la haute direction à atteindre les objectifs stratégiques du Ministère. Tous les ministères ont dit qu'ils continuaient de chercher à intégrer leurs priorités ministérielles dans leurs plans d'évaluation, et qu'ils voyaient de plus en plus l'évaluation comme une composante importante de la stratégie suivie pour atteindre leurs objectifs.

20.94 **Un intérêt récent de la part de la direction.** Dans deux des ministères, nous avons appris que l'évaluation était demeurée stable au cours des dernières années. Dans les trois autres, l'évaluation commence seulement à montrer des signes de reprise après quelques années difficiles : on engage plus d'employés et on élabore des stratégies pour renforcer les capacités professionnelles du personnel de vérification et d'évaluation. Les gestionnaires de programme communiquent de plus en plus avec le service d'évaluation pour qu'on les aide à établir les cadres d'évaluation (les cadres redditionnels et de gestion axée sur les résultats) comme l'exigent les documents d'approbation du Conseil du Trésor. Les chefs de l'évaluation des cinq ministères ont fait remarquer que les gestionnaires de programme s'intéressent davantage aussi aux outils qui les aideront à montrer les résultats obtenus et faciliteront la prise de décisions.

20.95 Une des conclusions du Secrétariat, dans son étude de la fonction d'évaluation, est qu'il faut renouveler le mandat de l'évaluation dans le nouveau régime de gestion. Cette tâche incombe de toute évidence au Secrétariat du Conseil du Trésor.

20.96 **Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait renforcer la fonction d'évaluation afin de s'assurer qu'elle joue un rôle clé dans la transition du gouvernement vers la gestion axée sur les résultats. Le Secrétariat devrait également s'assurer que la fonction d'évaluation est en mesure de se pencher sur les questions stratégiques, y compris les questions horizontales, qui intéressent le gouvernement dans son ensemble et le Parlement.**

Conclusion

Nous avons constaté certains progrès au chapitre de la gestion axée sur les résultats, mais il reste beaucoup à faire avant qu'elle soit entièrement établie au gouvernement.

20.97 Nous avons entrepris de cerner l'ampleur de la gestion axée sur les résultats dans les cinq ministères retenus et les dix programmes examinés. Nous avons constaté que quelques programmes utilisaient couramment l'information sur le rendement. Nous avons remarqué des progrès dans d'autres éléments de la gestion axée sur les résultats. Il s'agit notamment d'initiatives visant à favoriser un climat propice, de nombreuses activités de planification et d'une certaine mesure du rendement. Mais il reste beaucoup à faire avant qu'une stratégie de gestion axée sur les résultats soit parfaitement en place au gouvernement.

20.98 La plupart des ministères doivent dépasser l'étape de la planification pour gérer en fonction des résultats. Ils doivent mesurer leurs progrès à l'égard d'au moins quelques-uns de leurs résultats escomptés, et utiliser cette information pour améliorer leur rendement. Le maintien de la plupart des ministères à l'étape de la planification signifie que les progrès ont été limités depuis que nous avons traité de la question en 1997.

20.99 Nous sommes conscients des nombreuses difficultés auxquelles les ministères se heurtent dans leurs efforts de gestion en fonction des résultats, et nous

comprenons que ce processus prenne du temps. Dans nos vérifications et dans notre examen des autres administrations qui gèrent en fonction des résultats, nous avons dégagé un grand nombre de ces difficultés — en particulier celle de favoriser dans l'organisation un climat où la norme consiste à surveiller systématiquement le rendement d'un programme afin de voir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

20.100 Moyennant des efforts soutenus, les ministères peuvent faire de grands pas vers la gestion axée sur les résultats. Nous avons constaté, dans certains cas, que l'accent mis sur les résultats s'était répercuté jusqu'aux activités quotidiennes malgré certains obstacles comme des changements organisationnels. La gestion axée sur les résultats est venue à faire partie des activités courantes dans ces cas.

20.101 Comme nous l'avons signalé en 1997, nous avons trouvé, au Canada et ailleurs, assez d'expérience dont nous puissions tirer profit pour établir un cadre de gestion axée sur les résultats. Il est particulièrement important que les ministères fédéraux :

- démontrent l'engagement de la haute direction et son leadership;
- mettent en place des leviers pour encourager les gestionnaires à mettre l'accent sur les résultats;
- s'entendent sur une structure de planification, de rapport et de responsabilisation, ainsi que sur les principaux engagements en matière de résultats et les résultats escomptés;
- développent des outils et une capacité internes pour mesurer les résultats;
- utilisent l'information sur les résultats pour prendre les décisions à tous les niveaux de gestion;
- rendent compte de leur rendement en regard des attentes, et ce, d'une manière équilibrée.

20.102 Le concept de la gestion axée sur les résultats est maintenant accepté partout au gouvernement. Cependant, il existe peu d'encadrement concret à cette fin et le partage de l'expérience acquise est limité. Les ministères ont besoin d'être encouragés à aller au-delà de la simple planification pour gérer en fonction des résultats. Il faut trouver des champions. Nous avons constaté que le leadership et le soutien assurés par le Secrétariat du Conseil du Trésor ont été trop fragmentés pour aider véritablement les ministères à gérer en fonction des résultats.

20.103 L'évaluation ne joue pas un rôle suffisant dans la gestion axée sur les résultats. Souvent, la seule façon de comprendre comment les programmes contribuent aux résultats est de faire une étude d'évaluation systématique. On a laissé la fonction fédérale d'évaluation s'atrophier et porter trop souvent sur les seules questions opérationnelles au lieu de mesurer à quel point les ministères respectent leurs principaux engagements en matière de résultats.

La gestion des questions horizontales axée sur les résultats : problèmes et solutions

Introduction

20.104 Dans la première partie du présent chapitre, nous signalons les progrès réalisés par cinq ministères dans la gestion axée sur les résultats et les progrès observés dans dix de leurs programmes. Nous avons constaté que les ministères attachent une attention accrue aux résultats et à certains éléments spécifiques de la gestion axée sur ceux-ci, notamment la planification et la mesure du rendement. Nous concluons qu'il reste beaucoup à faire avant que le gouvernement gère entièrement ses activités en fonction des résultats.

20.105 La présente partie du chapitre traite de ce que le gouvernement fait pour appuyer la gestion axée sur les résultats lorsque plusieurs ministères s'occupent de questions « horizontales », c'est-à-dire celles qui enjambent les frontières interministérielles.

Une attention accrue à la gestion des questions horizontales

20.106 Il arrive souvent que les engagements du gouvernement fédéral pris à l'égard des Canadiens concernent des questions à large portée. Par exemple, dans les derniers discours du Trône, il a promis d'améliorer le bien-être des citoyens des régions rurales, de favoriser l'intégration des personnes handicapées, de coordonner son action en faveur des enfants avec celle des autres administrations et de s'attaquer à quelques grands problèmes écologiques comme le changement climatique et la gestion des écosystèmes. Ce sont là des questions horizontales, qui franchissent les limites ministérielles, et qui traduisent la grande vision du gouvernement sur l'avenir du Canada.

20.107 Lorsqu'une politique touche au mandat de plusieurs ministères, aucun d'entre eux ne possède tous les leviers, tous les moyens et toutes et compétences pour s'en occuper convenablement. Les ministères doivent se concerter pour viser le même objectif et avoir la même optique de réussite. Ils doivent gérer efficacement les ressources consacrées à la question horizontale, se demander comment combler collectivement les lacunes du service et éliminer les doubles emplois. Ils doivent pouvoir mettre leurs réalisations en évidence et tirer des leçons de leur rendement actuel afin d'avancer sur la voie des résultats attendus. De plus, il est possible que la question les oblige à collaborer avec d'autres niveaux de gouvernement et des partenaires de l'extérieur. C'est tout cela qui constitue la gestion des questions horizontales axée sur les résultats.

20.108 L'Alberta signale quelques résultats horizontaux. À partir du cycle de planification de 1998, les plans d'activités du gouvernement de l'Alberta comportent une section consacrée aux grandes initiatives de portée pangouvernementale prévues ou en cours dans la période triennale visée. La province atteste par là que bon nombre des pressions et des défis auxquels elle est confrontée doivent être envisagés de façon globale, car ils dépassent les limites des ministères pris individuellement. Depuis deux ans, le Cabinet du gouvernement albertain a privilégié quatre initiatives pangouvernementales ou horizontales : deux concernent le domaine social et les deux autres, l'administration publique. Le Cabinet a chargé des ministères précis d'agir à titre de champions de ces initiatives, en leur donnant la responsabilité de les gérer et de faire rapport à leur sujet.

Les questions qui franchissent les limites ministérielles doivent être gérées en fonction des résultats.

20.109 Le Groupe de travail des sous-ministres. En 1996, le Groupe de travail des sous-ministres fédéraux a étudié la nécessité d'une collaboration interministérielle dans la gestion des questions horizontales et les défis qui s'y rattachent. Son rapport intitulé *Questions horizontales* contient des recommandations pratiques en vue d'améliorer la coordination des politiques au sein du gouvernement fédéral. Il examine également quelques-unes des conséquences méthodologiques, structurelles et culturelles de ce type de gestion.

20.110 Plus précisément, le Groupe de travail a conclu qu'il fallait prévoir :

- un cadre redditionnel qui précise les mandats respectifs et les apports du ministère directeur et des ministères partenaires;
- une consultation avec les intéressés au sujet des questions d'intérêt commun;
- des attentes réalistes en ce qui concerne les calendriers et les résultats, compte tenu de la complexité que suppose la gestion des questions d'intérêt commun;
- des ressources suffisantes pour permettre au ministère directeur de planifier, coordonner et mettre en place une initiative horizontale;
- des incitatifs et des récompenses appropriés pour favoriser la collaboration et le travail d'équipe.

20.111 De plus, le rapport du Groupe de travail évoque l'importance que revêtent, pour la gestion des questions horizontales, l'évaluation — comme moyen de tirer des leçons de l'expérience — et les rapports et autres canaux de communication, pour faire connaître les résultats et les facteurs de succès dans l'ensemble du gouvernement.

Les questions horizontales examinées dans nos vérifications antérieures

20.112 Le Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable a accompli un travail considérable en ce qui concerne la gestion des questions horizontales. Dans certains chapitres récents portant sur diverses ententes de partenariat, il recommande le renforcement des structures de reddition de comptes et de gestion et un accroissement des efforts d'évaluation et de communication des résultats. (Voir les chapitres 5, 6 et 23 du *Rapport du vérificateur général* de 1999, et les chapitres 2, 5, 6, 7 et 8 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000).

20.113 Le chapitre 6 du *Rapport du commissaire* de 2000, « Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale », est particulièrement pertinent ici. Se fondant sur six études de cas, la vérification cerne les facteurs clés qui influent sur la réussite des initiatives de développement durable qui franchissent les limites ministérielles. Les principales constatations du commissaire et les facteurs de succès sont résumés dans la pièce 20.8. Ils sont conformes à ce que disent les documents sur la gestion des

Pièce 20.8

Coopération interministérielle – Constatations clés et facteurs de succès

Au nombre des principaux aspects qui posaient problème, le commissaire à l'environnement et au développement durable a constaté les suivants :

- **des objectifs flous;**
- **des responsabilités mal définies;**
- **des obligations redditionnelles vagues;**
- **des mécanismes de règlement des différends qui laissent à désirer ou sont inexistants;**
- **un manque de participation de la haute direction.**

Les facteurs essentiels de succès suivants ont été recensés :

- **gérer les effets du roulement des participants;**
- **voir à ce que les ministères aient des raisons de collaborer;**
- **prêter suffisamment d'attention aux résultats de la surveillance et de l'évaluation;**
- **un secrétariat impartial et une forte participation d'un organisme central.**

Source : *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000, chapitre 6 : « Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale. »

20.109 Le Groupe de travail des sous-ministres. En 1996, le Groupe de travail des sous-ministres fédéraux a étudié la nécessité d'une collaboration interministérielle dans la gestion des questions horizontales et les défis qui s'y rattachent. Son rapport intitulé *Questions horizontales* contient des recommandations pratiques en vue d'améliorer la coordination des politiques au sein du gouvernement fédéral.
Il examine également quelques-unes des conséquences méthodologiques, structurelles et culturelles de ce type de gestion.

20.110 Plus précisément, le Groupe de travail a conclu qu'il fallait prévoir :

- un cadre redditionnel qui précise les mandats respectifs et les apports du ministère directeur et des ministères partenaires;
- une consultation avec les intéressés au sujet des questions d'intérêt commun;
- des attentes réalistes en ce qui concerne les calendriers et les résultats, compte tenu de la complexité que suppose la gestion des questions d'intérêt commun;
- des ressources suffisantes pour permettre au ministère directeur de planifier, coordonner et mettre en place une initiative horizontale;
- des incitatifs et des récompenses appropriés pour favoriser la collaboration et le travail d'équipe.

20.111 De plus, le rapport du Groupe de travail évoque l'importance que revêtent, pour la gestion des questions horizontales, l'évaluation — comme moyen de tirer des leçons de l'expérience — et les rapports et autres canaux de communication, pour faire connaître les résultats et les facteurs de succès dans l'ensemble du gouvernement.

Pièce 20.8

Coopération interministérielle – Constatations clés et facteurs de succès

Au nombre des principaux aspects qui posaient problème, le commissaire à l'environnement et au développement durable a constaté les suivants :

- des objectifs flous;
- des responsabilités mal définies;
- des obligations redditionnelles vagues;
- des mécanismes de règlement des différends qui laissent à désirer ou sont inexistants;
- un manque de participation de la haute direction.

Les facteurs essentiels de succès suivants ont été reconnus :

- gérer les effets du roulement des participants;
- voir à ce que les ministères aient des raisons de collaborer;
- prêter suffisamment d'attention aux résultats de la surveillance et de l'évaluation;
- un secrétariat impartial et une force [illegible]

Source : *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000, chapitre 6 : « Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale. »

Les questions horizontales examinées dans nos vérifications antérieures

20.112 Le Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable a accompli un travail considérable en ce qui concerne la gestion des questions horizontales. Dans certains chapitres récents portant sur diverses ententes de partenariat, il recommande le renforcement des structures de reddition de comptes et de gestion et un accroissement des efforts d'évaluation et de communication des résultats. (Voir les chapitres 5, 6 et 23 du *Rapport du vérificateur général* de 1999, et les chapitres 2, 5, 6, 7 et 8 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000).

20.113 Le chapitre 6 du *Rapport du commissaire* de 2000, « Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale », est particulièrement pertinent ici. Se fondant sur six études de cas, la vérification cerne les facteurs clés qui influent sur la réussite des initiatives de développement durable qui franchissent les limites ministérielles. Les principales constatations du commissaire et les facteurs de succès sont résumés dans la pièce 20.8. Ils sont conformes à ce que disent les documents sur la gestion des

questions horizontales, les conclusions du Groupe de travail des sous-ministres et les constatations de la présente étude.

Objet de l'étude

20.114 Notre étude visait à cerner les avantages de l'utilisation de l'information sur le rendement et de la communication d'information sur les questions horizontales, et ce qui y fait obstacle. Grâce à quelques études de cas, nous avons pu examiner de quelle manière et dans quelle mesure les questions horizontales sont gérées en vue d'obtenir des résultats communs. Notre choix des questions horizontales s'est fondé sur les leçons potentielles offertes par chacune. La plupart sont des questions de longue date, représentent des priorités claires du gouvernement et sont assorties d'objectifs bien définis.

20.115 Ce sont :

- L'Initiative de lutte contre la violence familiale;
- Le Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées;
- Le Partenariat rural canadien.

L'annexe E présente des renseignements de base sur ces cas.

20.116 Dans cette étude, nous nous sommes limités à la collaboration entre ministères fédéraux dans des dossiers bien définis du secteur public. Nous n'avons pas examiné les défis particuliers que présente une gestion partagée avec d'autres administrations. D'autres types de collaboration ou de mécanismes de régie déléguée ont déjà fait l'objet de vérifications récentes (voir les chapitres 5, 6 et 23 du Rapport de 1999). Plusieurs des observations et constatations contenues dans ces chapitres peuvent s'appliquer à la gestion des questions horizontales axée sur les résultats dans les ministères fédéraux. Toutefois, nous nous attacherons plus particulièrement ici à la coordination, avec les défis et la complexité qu'elle comporte.

Observations et recommandations

20.117 La consultation de la documentation et nos études de cas nous ont permis d'élaborer un cadre applicable à la gestion des questions horizontales (annexe F). Ce cadre insiste sur les structures de coordination propres à permettre la réalisation des objectifs gouvernementaux dans une initiative horizontale et sur les points essentiels de la mesure et de la communication des résultats. Il comporte cinq éléments :

Un cadre applicable à la gestion des questions horizontales insiste sur les structures de coordination, la mesure et la communication des résultats.

- définir une structure de coordination efficace;
- s'entendre sur des objectifs, des stratégies et des résultats communs;
- mesurer les résultats afin d'évaluer le rendement;
- utiliser l'information pour améliorer le rendement;
- communiquer efficacement l'information sur le rendement.

20.118 Comme le lecteur peut le remarquer, ce cadre est fondé sur le cadre de gestion axée sur les résultats présenté à la pièce 20.4, dans la première partie de ce chapitre.

Il faut de bonnes structures de coordination

Il existe plusieurs façons d'aborder la coordination

20.119 La coordination des questions horizontales se fait de diverses façons et d'une manière plus ou moins serrée, selon le cas. Elle peut, par exemple, être relativement lâche et se limiter à un simple échange de renseignements entre gestionnaires des divers ministères, ou au contraire être plus rigide, si les ministères

jugent nécessaire de travailler de concert à l'atteinte d'objectifs communs.

20.120 Parfois, il n'est pas nécessaire que la coordination soit très étroite. Beaucoup de politiques et de programmes n'exigent qu'une simple communication entre ministères pour assurer la complémentarité des efforts. Dans de tels cas, une coordination serrée et structurée risquerait de gêner les ministères et d'entraver l'initiative.

20.121 Dans chacun de nos trois cas, il existe une coordination structurée, quoiqu'à des degrés divers. Cela suppose que les ministères se concertent davantage pour réaliser leurs objectifs communs, partagent les rôles et les responsabilités, s'entendent sur un processus décisionnel, et coopèrent dans le cadre d'une stratégie gouvernementale définie ou collaborent à la réalisation d'un objectif stratégique public à long terme.

Le ministère directeur joue un rôle essentiel en veillant à ce que les objectifs soient atteints et les obligations, remplies.

20.122 La coordination étroite et plus structurée est indiquée notamment lorsque :

- la question représente une priorité importante pour le gouvernement;
- elle concerne nettement les mandats de plusieurs ministères;
- l'élaboration en commun des politiques a des chances d'entraîner des avantages réels;
- l'établissement des structures de coordination est soutenu par des champions puissants ou des cadres supérieurs;
- l'engagement financier est considérable;
- les participants font preuve d'une ferme résolution et d'une volonté commune claire.

20.123 Désigner un « ministère directeur ». Le ministère désigné comme étant responsable d'une question horizontale joue un rôle essentiel puisqu'il veille à ce que la question soit gérée d'une manière qui réponde aux objectifs et aux obligations des ministères partenaires; il s'assure que ces derniers soient tenus informés, que le rendement soit suivi et que les autres partenaires remplissent leurs engagements. Il est important que le ministère directeur soit reconnu comme tel par tous les participants et qu'il dispose des pouvoirs nécessaires pour assumer ses responsabilités.

20.124 Un ministère directeur a été désigné pour chacune des initiatives horizontales que nous avons choisies. La question rurale a été jugée suffisamment importante pour justifier la création, en 1996, du Secrétariat rural, au sein d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Ce dernier, en sa qualité de ministère directeur, doit veiller à ce que les ministères et les organismes collaborent étroitement et efficacement avec les responsables politiques, les fonctionnaires et les citoyens ruraux à la résolution des problèmes des régions rurales.

20.125 Par ailleurs, des unités des ministères de la Santé et du Développement des ressources humaines ont également été chargées de coordonner respectivement l'Initiative de lutte contre la violence familiale et le Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées. Ce dernier est aussi appuyé par d'autres structures, dont le sous-comité de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes et toute une gamme de groupes de gestion et de travail conçus pour en assurer la direction ou la mise en oeuvre.

20.126 L'Initiative de lutte contre la violence familiale est dotée d'un budget annuel de sept millions de dollars, réparti entre sept ministères. C'est une unité spéciale de Santé Canada qui la coordonne, tandis qu'un groupe de travail interministériel la dirige. Elle reçoit les apports d'un groupe de travail chargé de l'évaluation et dispose de cadres interministériels de reddition de comptes et de présentation de rapports qui

définissent les relations entre les partenaires. Elle est bien structurée, mais on nous a informés qu'elle ne recevait qu'une attention limitée de la part des hauts responsables du ministère directeur.

20.127 La pièce 20.9 présente les éléments essentiels de la coordination, de la structure et de la reddition de comptes dans chacun des cas. L'annexe E contient des renseignements de base sur chacune des trois études de cas, ainsi que les caractéristiques clés de leur structure de coordination.

20.128 La coordination demande du temps et des efforts. Tous les ministères directeurs consultés ont soulevé le problème du temps et des efforts nécessaires à une coordination efficace. Ils doivent, entre autres, établir des consensus, persuader les ministères partenaires d'adopter certaines positions, veiller à ce que les décisions soient exécutées, communiquer avec les groupes intéressés et faire en sorte que les calendriers soient respectés. Or, ils n'ont souvent que très peu d'autorité pour asseoir leurs responsabilités. Certes, les ententes officielles endossées par les cadres supérieurs des ministères partenaires sont très utiles, mais elles ne suffisent pas.

20.129 Les ministères directeurs ont beaucoup insisté sur le temps et l'effort qu'exigent les rapports. En effet, le ministère directeur doit veiller à ce que des données provenant de plusieurs sources différentes soient recueillies et colligées, et obtenir l'accord des partenaires sur les exigences en matière de rapports; ils doivent aussi organiser des discussions continues entre les partenaires sur l'objet, le contenu, la présentation et la destination (lectorat) du rapport.

20.130 Les fonctionnaires qui s'occupent du Partenariat rural canadien et de l'Initiative de lutte contre la violence familiale affirment que l'élaboration du premier rapport a présenté des défis. Dans les deux cas, il a fallu beaucoup plus de temps que prévu pour négocier le contenu de ce qui était simplement un rapport sur les activités et non pas sur les résultats. Il faut donc s'attendre à ce que, plus tard, la communication des résultats présente encore plus de difficultés pour les gestionnaires.

La coordination efficace demande beaucoup de temps et d'efforts.

20.131 Il ressort de notre examen de la documentation et de nos entretiens avec les ministères, qui participent aux initiatives horizontales, que la gestion et la coordination sont plus faciles lorsque des ressources y sont expressément consacrées. Le Partenariat rural canadien et l'Initiative de lutte contre la violence familiale ont profité d'un financement du Conseil du Trésor précisément destiné à la coordination. Par contre, le dernier budget fédéral ne prévoyait aucun appui financier à la coordination du Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées, ce qui oblige le ministère à redistribuer à l'interne des fonds pris à même le budget 2000-2001 pour permettre au Bureau de la condition des personnes handicapées d'assumer

Les partenaires ont indiqué que le fait de consacrer des ressources à la gestion et à la coordination est utile.

Pièce 20.9

Éléments clés de la coordination, des structures et de la reddition de comptes

Éléments clés	Initiative de lutte contre la violence familiale	Programme fédéral concernant les personnes handicapées	Partenariat rural canadien
Coordination; structures de gestion	Coordonnées et intégrées	Coordonnées et intégrées	Coordonnées et intégrées
Leadership de la direction	Minimal	Fort	Fort
Cadres redditionnels	Officiels	Officieux	Aucun
Cadres de rapports	Officiels	En cours d'élaboration	En cours d'élaboration

cette responsabilité. Faute de ressources, il est difficile pour un ministère directeur de réaliser la totalité des engagements définis au moment où l'initiative démarre. En revanche, le fait de consacrer des ressources à la coordination n'en garantit pas nécessairement le succès, car la ferme volonté des hauts responsables et l'engagement clair de tous les ministères partenaires sont également indispensables.

Soutien de haut niveau et outils efficaces

Le leadership de la haute direction est essentiel

Les questions horizontales qui bénéficient d'un appui de haut niveau sont mieux ciblées, dotées de meilleures ressources et mieux à même de réaliser les engagements du gouvernement.

20.132 Nos études de cas montrent nettement qu'une gestion réussie des questions horizontales suppose absolument un appui à la fois de la haute direction des ministères et des politiciens. Les hauts fonctionnaires qui se font les champions d'une question veillent à ce que tout le soutien nécessaire, financier notamment, y soit consacré. Les questions horizontales qui bénéficient d'un appui de haut niveau sont mieux ciblées, dotées de meilleures ressources et mieux à même de réaliser les engagements du gouvernement. Faute d'un tel appui, les participants s'épuisent et leur intérêt pour la question faiblit.

20.133 Le leadership est nécessaire tant dans le ministère directeur que dans les ministères partenaires. Cela est particulièrement important lorsqu'aucun accord n'a été signé et qu'il n'existe pas de cadre officiel définissant les responsabilités de chaque partie. Même lorsque ces documents existent, les champions d'une question peuvent faire beaucoup pour que les participants fournissent l'apport attendu et soient tenus responsables des résultats.

20.134 Le leadership de la haute direction peut se traduire de diverses façons. Par exemple, les hauts fonctionnaires qui défendent le Partenariat rural canadien ont fait débloquer des ressources aux fins de la coordination, ont engagé des hauts fonctionnaires des ministères partenaires à fournir des éléments d'information pour le premier rapport annuel et ont maintenu des liens directs avec l'unité responsable de la coordination, de manière à se tenir au courant de l'état d'avancement de l'initiative.

20.135 S'agissant du Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées, le leadership s'est traduit par la création du Sous-comité de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes. Son rapport de juin 1999, *À l'image de l'interdépendance : les personnes handicapées, le Parlement, le gouvernement et la société*, recommande que le gouvernement prenne des mesures réelles en faveur des personnes handicapées. Ce document suggère par exemple que le gouvernement intègre une « optique » des personnes handicapées dans toutes les décisions sur les orientations et les programmes et qu'il fasse des rapports détaillés sur les conséquences, les résultats, les engagements et le rendement des activités fédérales dans ce domaine. L'intérêt continu que le Sous-comité attache à cette question peut la maintenir à l'ordre du jour du gouvernement.

20.136 Les problèmes que pose l'absence de leadership. Pour certaines questions horizontales, l'absence générale de leadership de la part de la haute direction est difficile à surmonter. Aujourd'hui dans sa troisième étape, l'Initiative de lutte contre la violence familiale a subi une importante baisse de son financement provenant du Conseil du Trésor et une réduction correspondante de l'attention prêtée par la haute direction dans bon nombre de ministères partenaires. Le ministère directeur a consacré à d'autres secteurs les fonds versés par le Conseil du Trésor aux fins de la coordination et il n'a pas assuré le soutien nécessaire pour que le calendrier

des rapports soit respecté. Or, même les longs antécédents de coopération à la base et le dévouement des fonctionnaires du ministère directeur et des ministères partenaires ne peuvent compenser l'absence de leadership de la haute direction.

Les cadres formels sont des documents utiles

20.137 Les cadres sont nécessaires à la formulation des objectifs communs. Plus les objectifs de l'initiative horizontale sont ambitieux, plus les rôles et responsabilités des partenaires en matière de gestion, de coordination et de rapports doivent être clairs. Que ce soit dans un cadre redditionnel formel ou dans une lettre d'entente, les participants doivent formuler leur conception des objectifs communs et exposer en détail quels apports ils comptent fournir en vue de sa réalisation.

20.138 De tels documents sont particulièrement importants lorsque les partenaires n'accordent pas la même importance à la question. Dans certains cas, cela peut se produire parce que certains ministères reçoivent l'appui financier du Conseil du Trésor pour leur rôle dans des activités et programmes horizontaux, tandis que les autres puisent dans leur budget pour soutenir ce rôle. Les ministères non financés sont peut-être réticents à ce que leurs activités internes soient assujetties à une gestion horizontale. En outre, les ministères non financés ne sont pas officiellement obligés de faire rapport aux termes des accords de financement du Conseil du Trésor, et, en cas d'entente horizontale, leurs obligations à cet égard ne sont pas claires.

20.139 Les ministères que nous avons étudiés estiment important que les hauts fonctionnaires signent des ententes de manière à bien connaître les engagements que leurs ministères ont pris. Certes, les ententes entre partenaires ne garantissent pas le succès, mais elles servent à préciser les responsabilités et les attentes.

20.140 Parmi les cas que nous avons étudiés, seule l'Initiative de lutte contre la violence familiale s'était dotée de cadres interministériels de reddition de comptes et de présentation de rapports. Au moment où nous procédions à notre étude, les partenaires du Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées et du Partenariat rural canadien étaient en train d'élaborer des cadres détaillés de rapport, mais aucun n'avait encore un cadre officiel de reddition de comptes. Lorsqu'une initiative exige des ministères davantage qu'un simple rapport d'activités ou que les partenaires modifient leurs programmes pour éviter les doubles emplois ou combler des lacunes, il sera important qu'une entente soit prise sur les rôles et responsabilités de chacun des partenaires.

Lorsque les objectifs sont ambitieux, il importe de clarifier les rôles et les responsabilités des partenaires.

Trouver des leviers et des incitatifs efficaces

20.141 Les leviers et les incitatifs sont nécessaires pour soutenir la coopération entre partenaires et pour surmonter les pressions qui incitent chacun à se concentrer uniquement sur ses propres exigences verticales en matière de rapports et de reddition des comptes. Ces leviers sont plus nombreux, pour le ministère directeur et les ministères partenaires, lorsqu'il existe des structures et des accords formels. Les ministères peuvent utiliser la communication, la transparence et les appréciations de rendement, récompenser le travail d'équipe et soutenir la gestion des questions horizontales en accordant, par exemple, de l'avancement ou une reconnaissance aux intéressés. En travaillant en tandem avec les organismes centraux, les ministères peuvent se servir plus efficacement de la visibilité donnée à une question horizontale, des ressources allouées et des divers outils de gestion des ressources humaines.

Les leviers et les incitatifs sont nécessaires pour soutenir la coopération entre partenaires.

20.142 Toutefois, les fonctionnaires avec qui nous nous sommes entretenus pour nos études de cas ont signalé l'absence apparente de leviers et d'incitatifs pour promouvoir la bonne gestion des questions horizontales. Les organismes centraux ont un rôle à jouer à l'égard de la mise au point et de la promotion de tels outils, puisque la gestion des questions horizontales doit être une priorité du gouvernement.

Les défis que pose la communication de l'information

Les rapports doivent surtout porter sur les réalisations générales des initiatives horizontales plutôt que sur les simples activités des ministères.

20.143 **Il est peu évident que l'on communique et utilise l'information sur le rendement.** Les Canadiens et les parlementaires souhaitent être informés des réalisations générales de ces initiatives horizontales; ils souhaitent une information globale qui dépasse les simples activités de chacun des ministères.

20.144 Dans les trois cas étudiés, les résultats collectifs n'ont pas fait l'objet de rapports. Au moment de notre étude, deux avaient produit des rapports, mais chaque fois sur les activités des ministères pris individuellement. Les ministères qui participent à des initiatives horizontales remarquent que l'élaboration et l'utilisation de mesures de rendement communes représentent un défi et qu'on ne peut s'attendre à des rapports sur le rendement collectif au cours des premières années d'une initiative. Pour faire rapport sur les résultats, il faut une bonne planification, et les ministères qui participent aux initiatives visées par notre étude travaillent actuellement en vue de présenter de tels rapports à l'avenir.

20.145 **Conflits entre les priorités.** Nous avons constaté, dans une large mesure, que la difficulté que pose la présentation de rapports sur les résultats collectifs provient dans une large mesure des tensions entre les structures de responsabilité verticales des ministères et leurs engagements horizontaux sujets à une coordination. Les outils et processus actuels de communication de l'information, par exemple les rapports sur les plans et les priorités, les rapports sur le rendement des ministères et les documents d'information interne comme les plans d'activités et les plans stratégiques — sont conçus pour réunir de l'information sur le rendement des programmes et des services de chaque ministère, qui s'en servent pour faire état de leurs réalisations. Si un ministère partenaire produit de l'information incompatible avec celle que produisent les autres ou s'il faut engager des ressources importantes pour faire de la collecte d'information sur le rendement une activité spécifique, il sera probablement problématique de rassembler de telles données et de produire un rapport sur les résultats collectifs.

20.146 L'acceptation par les partenaires d'indicateurs de rendement appropriés et mesurables pose aussi des difficultés. Dans certains cas, il faut que les ministères surmontent leur réticence à utiliser des cadres de gestion détaillés et qu'ils acceptent d'établir des indicateurs précis, des mesures et une répartition des responsabilités pour ce qui touche à la collecte et au collationnement des données sur le rendement. Parmi nos trois cas, seule l'Initiative de lutte contre la violence familiale s'est donné un cadre de rapports qui prévoit la répartition des rôles et responsabilités dans la collecte de données sur les actions auxquelles tous les partenaires ont consenti. Et pourtant, le rendement n'a pas été mesuré comme prévu et, au moment où notre étude a été menée, un seul rapport annuel avait été soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor pour 1997-1998.

20.147 **Il faut planifier les rapports.** Pour les rapports collectifs, il est important de veiller à ce que les plans et les attentes en matière de rapports, et plus précisément les rôles et responsabilités qui s'y rattachent, soient à la mesure des pouvoirs et des ressources des partenaires,

ainsi que du niveau de financement dont dispose l'initiative. Les plans doivent tenir compte du fait que certains ministères doivent recueillir de l'information à l'extérieur de l'administration fédérale : beaucoup d'initiatives horizontales concernent des problèmes de société qui relèvent d'autres administrations ou exigent une participation extérieure au secteur public.

20.148 Coûts inconnus. Dans le chapitre 19 du présent rapport, nous soulignons que l'information sur les dépenses nécessaires à la réalisation des résultats n'était généralement pas disponible dans les ministères. Pour les initiatives horizontales, les difficultés entourant l'obtention de cette information sont d'autant plus grandes que les ministères sont nombreux et les modalités de financement différentes. En particulier, il est difficile de savoir quelle part du budget des programmes non financés sert à l'obtention des résultats escomptés de l'initiative horizontale. Un programme de nutrition prénatale qui répond aux besoins de l'ensemble de la population sert aussi tel ou tel groupe (par exemple les citoyens des régions rurales et les enfants). Le coût de la prestation de programmes aux gens des zones rurales, notamment lorsque cette population n'est pas spécifiquement visée, sont difficiles à déterminer. Il est également difficile, mais pas impossible, de connaître (et de gérer) les coûts engagés pour obtenir des résultats horizontaux. Seule l'Initiative de lutte contre la violence familiale disposait d'information sur les sommes engagées par les programmes au titre du dossier horizontal.

Il faut tirer des leçons et les diffuser

20.149 Utilisation insuffisante des leçons. Nos études de cas indiquent qu'il faudrait s'efforcer de tirer davantage profit des leçons apprises lors des générations antérieures d'une initiative. Il arrive que les partenaires se reportent aux résultats des évaluations passées, mais pas toujours. Dans un des cas examinés, le taux de roulement et l'état de la mémoire collective étaient tels que l'un des nouveaux participants n'a pas su pendant un certain temps que l'initiative existait depuis plusieurs années.

20.150 Dans les cas que nous avons examinés, les ministères directeurs prennent des mesures pour tirer profit de leurs expériences réciproques. Par exemple, le Bureau de la condition des personnes handicapées a invité récemment le ministère directeur du Partenariat rural canadien à partager avec lui les leçons apprises en faisant rapport sur une question horizontale. Cette nécessité de tirer des leçons du passé et de l'expérience des autres apparaît clairement dans d'autres initiatives horizontales, y compris dans l'action du gouvernement fédéral pour écologiser ses opérations, dont certains éléments ont récemment été l'objet d'une vérification du commissaire à l'environnement et au développement durable. Ce cas est décrit à la pièce 20.10.

Définition de quelques problèmes et de leurs solutions

20.151 La pièce 20.11 résume certains des grands défis et des solutions que nous avons retenus à la suite de notre examen de la documentation et de nos études de cas, présentées sous les larges rubriques de notre cadre de gestion des questions horizontales (voir l'annexe F). Il ne s'agit nullement d'une liste exhaustive des problèmes rencontrés par les ministères directeurs et partenaires, mais on peut en déduire ce que représente la gestion axée sur les résultats des questions horizontales.

Un rôle plus affirmé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor

Il importe de mieux définir le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor

20.152 Les questions horizontales constituent un domaine important, qui demande une attention concertée et

Les questions horizontales demandent une attention concertée et stratégique de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor.

stratégique de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce dernier s'est montré proactif dans le repérage des programmes susceptibles d'être gérés horizontalement. Il a présenté des exposés et élaboré des lignes directrices provisoires sur les cadres de rapport et de reddition de comptes. De plus, sur son site Web, il a diffusé de l'information sur les résultats et les indicateurs collectifs et sociétaux. Il a également appuyé certaines initiatives individuelles. Les ministères directeurs affirment que cette contribution leur a été utile dans la gestion des questions horizontales.

20.153 Le Secrétariat du Conseil du Trésor demande que les présentations visant l'obtention de fonds pour des initiatives horizontales soient accompagnées d'un engagement du ministère demandeur à fournir des rapports sur le rendement et des évaluations. Toutefois, les initiatives ne reçoivent pas toutes leur financement par l'entremise des présentations au Conseil du Trésor. Et, comme nous l'avons dit, les ministères ne reçoivent pas tous des fonds au titre de leur participation à une initiative horizontale. Ceux qui ne sont pas financés ne sont nullement obligés de faire rapport collectivement à l'organisme central, ou encore de participer à des évaluations collectives. Il est important pour le Secrétariat de faire en sorte que les questions horizontales soient gérées et coordonnées adéquatement et que les ressources consenties facilitent l'évaluation et les rapports exhaustifs, lorsque des ministères financés et non financés sont partenaires dans une initiative horizontale.

20.154 Nous avons observé que le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la gestion des questions horizontales (interministérielles) est de caractère partiel et qu'il varie d'une initiative à l'autre, sans égard semble-t-il aux caractéristiques de l'initiative. Le Secrétariat n'a prévu aucune approche stratégique pour faire face au nombre croissant de questions traitées horizontalement.

20.155 Compte tenu des nombreux défis que présentent les initiatives horizontales dont nous avons parlé dans le présent chapitre, nous souscrivons aux

Pièce 20.10

Appliquer les leçons tirées de l'expérience pour coordonner l'écologisation des opérations gouvernementales

Dans le chapitre 2 de son rapport de 2000, le commissaire à l'environnement et au développement durable a évalué les progrès accomplis par les ministères pour ce qui est de mesurer la performance environnementale des opérations gouvernementales. Au moment de sa vérification, le leadership de l'initiative était fragmenté et aucune organisation n'avait été chargée d'établir une méthode fédérale uniforme, intégrée et cohérente pour communiquer l'information sur l'écologisation des opérations gouvernementales ou ne jugeait devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre.

Dans sa réponse, le Bureau du Conseil privé a souscrit à la recommandation d'élaborer un plan d'action et un cadre redditionnel en vue d'uniformiser davantage les rapports sur les progrès. Il a indiqué qu'on veillerait à ce que les ministères appropriés jouent un rôle prépondérant.

Au début de 2000, les sous-ministres adjoints (cochampions) de trois ministères ont convenu d'unir leurs efforts pour coordonner les initiatives de développement durable dans les opérations gouvernementales. Les ministères en question sont les suivants : Ressources naturelles Canada, Environnement Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Depuis, les cochampions ont élaboré une stratégie en vue de faciliter leurs activités de coordination. À l'heure actuelle, ils travaillent à l'échelon interministériel en vue de mettre en œuvre des mesures communes de la performance et de recenser les possibilités et les obstacles pour ce qui est de l'écologisation des opérations collectives. Ils ont pris acte du fait que l'élaboration d'une méthode fédérale est une entreprise difficile pour laquelle il faut mettre en équilibre des priorités divergentes; mesurer la performance et produire des rapports afin d'établir une perspective de portée gouvernementale; et maximiser la coordination interministérielle pour parvenir à des résultats.

46

recommandations contenues dans le rapport du Groupe de travail des sous-ministres intitulé *Questions horizontales*, ainsi que dans plusieurs rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable. Ces documents recommandent notamment que les organismes centraux :

- précisent les résultats attendus et la nature des responsabilités des partenaires;
- dispensent des conseils sur la coordination et la gestion des questions horizontales.

20.156 Nous souscrivons également à la recommandation du commissaire selon

Pièce 20.11

Gestion des questions horizontales axée sur les résultats : des problèmes et des solutions proposées

1. Définir une structure efficace de coordination

- **Les partenaires peuvent entreprendre le travail avec des obligations et des priorités divergentes.** On peut inscrire dans un cadre redditionnel les engagements et les vues partagées sur les rôles et responsabilités.
- **La coordination prend du temps.** On peut dès le départ intégrer dans l'initiative les besoins en ressources ainsi que le temps et les efforts requis pour la coordination afin de tenir compte des défis et complexités de l'entreprise.
- **Utiliser des leviers et des incitatifs efficaces.** Les leviers peuvent comprendre un appui visible, des fonds, des mécanismes administratifs et des outils liés aux ressources humaines (reconnaissance, mobilité, etc.).

2. S'entendre sur des objectifs, des stratégies et des résultats communs

- **Des objectifs partagés, mais une responsabilisation ministérielle.** Dans le contexte des responsabilisations décentralisées, un équilibre est nécessaire grâce à un cadre de gestion détaillé.
- **Protéger son territoire ou coopérer?** Un champion peut motiver les ministères participants à favoriser des résultats horizontaux plutôt que leurs propres intérêts.
- **Faire concorder les objectifs et les ressources.** En tenant tôt dans le processus des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, les partenaires peuvent s'assurer que les objectifs correspondent aux ressources disponibles ou fournies et à la réalité politique.

3. Mesurer les résultats pour suivre l'évolution du rendement

- **Il peut y avoir des problèmes lorsque des partenariats interviennent entre des ministères financés et des ministères non financés.** À cet égard, il est utile de clarifier dès le départ dans un accord cadre les engagements de tous les partenaires à mesurer le rendement et à soumettre des rapports à cet égard; il importe également que les engagements reçoivent l'appui de la haute direction.
- **Besoins verticaux et horizontaux en matière d'information.** Des discussions tenues tôt dans le processus entre les partenaires et au sein des ministères participants peuvent assurer une prise en compte adéquate des besoins verticaux et horizontaux en matière de rapports.
- **L'attribution préoccupe les ministères qui participent à des initiatives horizontales.** Les sous-comités d'évaluation ont un rôle à jouer dans l'établissement des cadres redditionnels et de gestion axée sur les résultats, en expliquant la nature des contributions des différents partenaires et en élaborant des méthodes de mesure.
- **Les exigences en matière de rapports doivent être raisonnables.** Les ministères participants et le Secrétariat du Conseil du Trésor peuvent veiller en commun à ce que ces exigences concordent avec les ressources et les objectifs.

4. Utiliser l'information pour améliorer le rendement

- **Il est difficile de colliger les données d'un trop grand nombre de sources.** Parfois, il est préférable de commencer par mesurer un petit nombre d'indicateurs centrés sur des résultats de haut niveau, et de construire à partir de là.
- **Utilisation limitée des leçons, des évaluations et de la surveillance.** On doit définir clairement les responsabilités liées à l'utilisation de l'information sur le rendement aux étapes de la planification et de la mise en œuvre.

5. Communiquer de façon efficace l'information sur le rendement

- **La négociation du cadre de rapport prend du temps.** Il est difficile de s'entendre sur la présentation des rapports dans une initiative à durée limitée. Les organismes centraux peuvent veiller à ce qu'on étudie des calendriers d'exécution et aider les partenaires à dégager un consensus.

48

stratégique de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce dernier s'est montré proactif dans le repérage des programmes susceptibles d'être gérés horizontalement. Il a présenté des exposés et élaboré des lignes directrices provisoires sur les cadres de rapport et de reddition de comptes. De plus, sur son site Web, il a diffusé de l'information sur les résultats et les indicateurs collectifs et sociétaux. Il a également appuyé certaines initiatives individuelles. Les ministères directeurs affirment que cette contribution leur a été utile dans la gestion des questions horizontales.

20.153 Le Secrétariat du Conseil du Trésor demande que les présentations visant l'obtention de fonds pour des initiatives horizontales soient accompagnées d'un engagement du ministère demandeur à fournir des rapports sur le rendement et des évaluations. Toutefois, les initiatives ne reçoivent pas toutes leur financement par l'entremise des présentations au Conseil du Trésor. Et, comme nous l'avons dit, les ministères ne reçoivent pas tous des fonds au titre de leur participation à une initiative horizontale. Ceux qui ne sont pas financés ne sont nullement obligés de faire rapport collectivement à l'organisme central, ou encore de participer à des évaluations collectives. Il est important pour le Secrétariat de faire en sorte que les questions horizontales soient gérées et coordonnées adéquatement et que les ressources consenties facilitent l'évaluation et les rapports exhaustifs, lorsque des ministères financés et non financés sont partenaires dans une initiative horizontale.

20.154 Nous avons observé que le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la gestion des questions horizontales (interministérielles) est de caractère partiel et qu'il varie d'une initiative à l'autre, sans égard semble-t-il aux caractéristiques de l'initiative. Le Secrétariat n'a prévu aucune approche stratégique pour faire face au nombre croissant de questions traitées horizontalement.

20.155 Compte tenu des nombreux défis que présentent les initiatives horizontales dont nous avons parlé dans le présent chapitre, nous souscrivons aux

Pièce 20.10

Appliquer les leçons tirées de l'expérience pour coordonner l'écologisation des opérations gouvernementales

Dans le chapitre 2 de son rapport de 2000, le commissaire à l'environnement et au développement durable a évalué les progrès accomplis par les ministères pour ce qui est de mesurer la performance environnementale des opérations gouvernementales. Au moment de sa vérification, le leadership de l'initiative était fragmenté et aucune organisation n'avait été chargée d'établir une méthode fédérale uniforme, intégrée et cohérente pour communiquer l'information sur l'écologisation des opérations gouvernementales ou ne jugeait devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre.

Dans sa réponse, le Bureau du Conseil privé a souscrit à la recommandation d'élaborer un plan d'action et un cadre reddditionnel en vue d'uniformiser davantage les rapports sur les progrès. Il a indiqué qu'on veillerait à ce que les ministères appropriés jouent un rôle prépondérant.

Au début de 2000, les sous-ministres adjoints (cochampions) de trois ministères ont convenu d'unir leurs efforts pour coordonner les initiatives de développement durable dans les opérations gouvernementales. Les ministères en question sont les suivants : Ressources naturelles Canada, Environnement Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Depuis, les cochampions ont élaboré une stratégie en vue de faciliter leurs activités de coordination. À l'heure actuelle, ils travaillent à l'échelon interministériel en vue de mettre en œuvre des mesures communes de la performance et de recenser les possibilités et les obstacles pour ce qui est de l'écologisation des opérations collectives. Ils ont pris acte du fait que l'élaboration d'une méthode fédérale est une entreprise difficile pour laquelle il faut mettre en équilibre des priorités divergentes; mesurer la performance et produire des rapports afin d'établir une perspective de portée gouvernementale; et maximiser la coordination interministérielle pour parvenir à des résultats.

16

recommandations contenues dans le rapport du Groupe de travail des sous-ministres intitulé *Questions horizontales*, ainsi que dans plusieurs rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable. Ces documents recommandent notamment que les organismes centraux :

- précisent les résultats attendus et la nature des responsabilités des partenaires;
- dispensent des conseils sur la coordination et la gestion des questions horizontales.

20.156 Nous souscrivons également à la recommandation du commissaire selon

Pièce 20.11

Gestion des questions horizontales axée sur les résultats : des problèmes et des solutions proposées

1. Définir une structure efficace de coordination

- **Les partenaires peuvent entreprendre le travail avec des obligations et des priorités divergentes.** On peut inscrire dans un cadre redditionnel les engagements et les vues partagées sur les rôles et responsabilités.
- **La coordination prend du temps.** On peut dès le départ intégrer dans l'initiative les besoins en ressources ainsi que le temps et les efforts requis pour la coordination afin de tenir compte des défis et complexités de l'entreprise.
- **Utiliser des leviers et des incitatifs efficaces.** Les leviers peuvent comprendre un appui visible, des fonds, des mécanismes administratifs et des outils liés aux ressources humaines (reconnaissance, mobilité, etc.).

2. S'entendre sur des objectifs, des stratégies et des résultats communs

- **Des objectifs partagés, mais une responsabilisation ministérielle.** Dans le contexte des responsabilisations décentralisées, un équilibre est nécessaire grâce à un cadre de gestion détaillé.
- **Protéger son territoire ou coopérer?** Un champion peut motiver les ministères participants à favoriser des résultats horizontaux plutôt que leurs propres intérêts.
- **Faire concorder les objectifs et les ressources.** En tenant tôt dans le processus des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, les partenaires peuvent s'assurer que les objectifs correspondent aux ressources disponibles ou fournies et à la réalité politique.

3. Mesurer les résultats pour suivre l'évolution du rendement

- **Il peut y avoir des problèmes lorsque des partenariats interviennent entre des ministères financés et des ministères non financés.** À cet égard, il est utile de clarifier dès le départ dans un accord cadre les engagements de tous les partenaires à mesurer le rendement et à soumettre des rapports à cet égard; il importe également que les engagements reçoivent l'appui de la haute direction.
- **Besoins verticaux et horizontaux en matière d'information.** Des discussions tenues tôt dans le processus entre les partenaires et au sein des ministères participants peuvent assurer une prise en compte adéquate des besoins verticaux et horizontaux en matière de rapports.
- **L'attribution préoccupe les ministères qui participent à des initiatives horizontales.** Les sous-comités d'évaluation ont un rôle à jouer dans l'établissement des cadres redditionnels et de gestion axée sur les résultats, en expliquant la nature des contributions des différents partenaires et en élaborant des méthodes de mesure.
- **Les exigences en matière de rapports doivent être raisonnables.** Les ministères participants et le Secrétariat du Conseil du Trésor peuvent veiller en commun à ce que ces exigences concordent avec les ressources et les objectifs.

4. Utiliser l'information pour améliorer le rendement

- **Il est difficile de colliger les données d'un trop grand nombre de sources.** Parfois, il est préférable de commencer par mesurer un petit nombre d'indicateurs centrés sur des résultats de haut niveau, et de construire à partir de là.
- **Utilisation limitée des leçons, des évaluations et de la surveillance.** On doit définir clairement les responsabilités liées à l'utilisation de l'information sur le rendement aux étapes de la planification et de la mise en œuvre.

5. Communiquer de façon efficace l'information sur le rendement

- **La négociation du cadre de rapport prend du temps.** Il est difficile de s'entendre sur la présentation des rapports dans une initiative à durée limitée. Les organismes centraux peuvent veiller à ce qu'on étudie des calendriers d'exécution et aider les partenaires à dégager un consensus.

laquelle le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait préparer un guide des « meilleures pratiques » en matière de coordination interministérielle, à partir des apports de ceux qui ont travaillé à des questions horizontales.

20.157 Une participation plus forte des hauts responsables est nécessaire si le gouvernement souhaite continuer à promouvoir la gestion horizontale de manière prioritaire et à viser de plus en plus la méthode horizontale d'élaboration des politiques, de mise en oeuvre et de reddition de comptes.

Le gouvernement en est encore à ses débuts pour ce qui est de la communication et de l'utilisation de l'information sur le rendement aux fins de la gestion des questions horizontales axée sur les résultats.

20.158 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait faire preuve d'un plus grand leadership afin que, lorsqu'il y a lieu, les questions horizontales soient gérées en fonction des résultats. Cela suppose qu'il veillera à débloquer des ressources aux fins de la coordination et de la gestion des questions horizontales considérées comme des priorités gouvernementales et qu'il s'assurera de la communication externe de l'information.

20.159 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'attacher davantage à faire connaître les bonnes pratiques et les leçons tirées de la gestion des questions horizontales en fonction des résultats.

Conclusion

20.160 Nos études de cas montrent que la gestion des questions horizontales axée sur les résultats présente de nombreux défis. Les partenaires peuvent coordonner les initiatives de manière suffisante pour définir des objectifs collectifs, partager l'information, élaborer des cadres de reddition de comptes et faire rapport sur leurs activités. Toutefois, il est plus difficile pour eux de gérer les initiatives qui les forcent à faire des compromis ou à remanier leurs programmes. La gestion axée sur les résultats est difficile lorsque les ressources font défaut. Il faut des fonds et des ressources humaines pour coordonner les efforts des partenaires et mettre en place des cadres de rapport qui soient susceptibles de montrer aux Canadiens et aux parlementaires ce qui a été réalisé par une initiative horizontale.

20.161 Le gouvernement en est encore à ses débuts pour ce qui est de la communication et de l'utilisation de l'information sur le rendement aux fins de la gestion des questions horizontales axée sur les résultats. À cet égard, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit aider les ministères qui participent à des initiatives horizontales à se servir efficacement des leviers et des incitatifs à leur disposition de même qu'à créer les conditions qui favoriseront une gestion plus efficace des questions horizontales.

Réponse du gouvernement : *Tout en étant d'accord avec l'accent que le gouvernement a mis sur la gestion axée sur les résultats, le vérificateur général conclut que le changement fondamental de perspective, passant des processus aux résultats, ne s'est pas encore produit à l'échelle de toute la fonction publique. Le chapitre insiste sur la nécessité de renforcer les mécanismes de mesure des résultats, notamment la fonction d'évaluation. De plus, la vérification fait ressortir les défis particuliers associés à la gestion des questions horizontales et recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un rôle plus prépondérant pour mieux appuyer les ministères à cet égard.*

Depuis qu'il a soumis au Parlement le document intitulé Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada *en mars 2000, le gouvernement s'est doté d'un cadre pour progresser dans ce domaine. Au fur et à mesure que progressera la mise en oeuvre du cadre, les ministères et les organismes seront appelés à mieux mesurer l'atteinte des résultats et leurs coûts de même qu'à*

mieux utiliser ces renseignements pour donner de meilleurs résultats aux Canadiens et aux Canadiennes. Afin que les améliorations espérées se concrétisent, le Secrétariat du Conseil du Trésor continue de suivre la mise en oeuvre et de peaufiner ses plans pour assurer le leadership et le soutien sur lesquels comptent les ministères et les organismes. Il a également apporté des modifications à la gestion interne pour promouvoir une mise en oeuvre efficace de ce cadre de gestion.

Le gouvernement reconnaît que la gestion des questions horizontales, entre autres celles qui font intervenir d'autres administrations, est un défi de taille pour les ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera d'assurer un suivi assidu des principales initiatives de collaboration et de veiller à ce que les leçons apprises soient partagées. Il examine aussi la manière dont il pourrait assurer un meilleur leadership et fournir un soutien à l'appui de ces nouveaux défis.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs étaient les suivants :

- examiner dans quelle mesure les ministères sélectionnés appliquaient la gestion axée sur les résultats, y compris leur utilisation de l'information sur le rendement dans la gestion des programmes;
- recenser les leçons apprises dans le cadre de la gestion axée sur les résultats;
- évaluer le leadership fourni par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour ce qui est d'appuyer la gestion axée sur les résultats à l'échelle gouvernementale;
- dans des cas choisis, faire ressortir les avantages de l'utilisation de l'information et des rapports sur le rendement dans la gestion des questions horizontales, et ce qui y fait obstacle.

Étendue

Nous avons examiné cinq grands ministères — Agriculture et Agroalimentaire Canada, Service correctionnel Canada, Environnement Canada, Industrie Canada et Ressources naturelles Canada. Dans chaque ministère, nous avons demandé à des cadres supérieurs et/ou à d'autres fonctionnaires de nous aider à repérer les secteurs où l'information sur le rendement était susceptible d'être utilisée. Nous avons choisi, puis examiné, au total dix programmes/secteurs d'activité en vue de déterminer dans quelle mesure l'information sur le rendement est réellement utilisée et dans quelle mesure les autres éléments de la gestion axée sur les résultats sont en place. Nous avons également demandé aux ministères quelles leçons ils ont tirées de la mise en oeuvre de leurs régimes de gestion axée sur les résultats.

Par ailleurs, nous avons fait le suivi des constatations et des recommandations du chapitre 3 de notre rapport de 1996, « L'évaluation des programmes fédéraux ». Nous avons retenu pour la présente vérification les mêmes ministères qu'à l'époque. Nous avons examiné de quelle façon ils planifient les évaluations et utilisent l'information qu'ils produisent sur le rendement aux fins de la gestion axée sur les résultats.

La partie II du présent chapitre rend compte des trois études de cas qui nous ont permis d'explorer en quoi consistent les bonnes pratiques dans la gestion des questions horizontales axée sur les résultats et dans la communication des résultats. Nous avons choisi les études de cas selon le potentiel qu'elles présentaient du point de vue des leçons à tirer, compte tenu du fait qu'il s'agit d'initiatives horizontales de longue date et de priorités claires du gouvernement, et qu'elles sont assorties d'objectifs clairs.

Critères

Nous voulions évaluer de quelle façon les ministères choisis utilisaient l'information sur le rendement pour gérer les programmes et présenter des rapports à leur sujet. Par conséquent :

- *Dans les ministères choisis*, nous nous attendions à constater à l'échelle de l'organisation une utilisation appropriée de l'information sur le rendement en vue d'améliorer la conception et les activités des programmes, de mettre à jour les budgets et les résultats prévus ainsi que de rendre compte du rendement des programmes à l'échelle du ministère.

18

- *Dans les programmes/secteurs d'activité*, nous nous attendions à découvrir une utilisation appropriée de l'information sur le rendement en vue d'améliorer la conception et les activités des programmes et de mettre à jour les résultats escomptés. À tout le moins, nous nous attendions à trouver des éléments de la gestion axée sur les résultats dans les programmes et secteurs d'activité examinés. Ces éléments consistent, entre autres, à favoriser un climat organisationnel qui encourage ce type de gestion, à mesurer le rendement, et à planifier un cadre stratégique qui témoigne d'un accord sur les attentes et les mesures du rendement de même que sur les résultats clés.

Pour évaluer le leadership fourni par le Secrétariat du Conseil du Trésor relativement à la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du gouvernement, nous nous attendions à constater que le Secrétariat :

- fournit aux ministères des orientations, instructions et rétro-informations sur leurs efforts de gestion axée sur les résultats;
- collige et diffuse les meilleures pratiques et les leçons apprises;
- utilise l'information sur le rendement et les résultats des ministères;
- encourage les ministères et les organismes à instituer la gestion axée sur les résultats dans un délai raisonnable.

En ce qui concerne la gestion des questions horizontales axée sur les résultats, nous avons examiné l'applicabilité du cadre que nous avions élaboré pour la gestion axée sur les résultats et cherché à savoir quelles leçons pouvaient se dégager des cas étudiés. Comme cet élément de notre travail était une étude, nous n'avons pas fixé de critères précis pour l'évaluation des cas en question.

Méthode

Nous avons interrogé des cadres supérieurs dans les cinq ministères choisis et au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), effectué des visites sur place et réuni des documents pertinents. Nous avons aussi dépouillé de la documentation sur la gestion axée sur les résultats dans d'autres administrations.

Dans notre examen du leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons interviewé des fonctionnaires du SCT, examiné des documents pertinents et questionné des fonctionnaires des ministères sur leur perception du leadership du Secrétariat.

Dans notre étude de la gestion de certaines initiatives horizontales axée sur les résultats, nous avons interrogé des participants des ministères, y compris des ministères directeurs. Nous avons tenu des discussions avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, rassemblé de la documentation pertinente et examiné des textes sur la gestion des questions horizontales.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : John Mayne
Directrice : Patricia MacDonald

Christina Brooks
Allison Fader
Adèle Lamoureux
Erin Molloy
Tom Wileman

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Mayne.

Annexe A

Description des programmes vérifiés

Programmes	Description	Financement fédéral prévu 2000-2001
Agriculture et Agroalimentaire Canada		
Administration du rétablissement agricole des Prairies	L'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP) est un service d'Agriculture et Agroalimentaire Canada dont les activités se déroulent exclusivement dans l'Ouest du pays. Établie en 1935 afin de réagir à une sécheresse généralisée, à l'abandon des fermes et à la dégradation des sols, elle a pour mandat de travailler avec les habitants des Prairies à l'édification d'un secteur agricole viable et de contribuer à instaurer une économie rurale dynamique, un environnement sain et une haute qualité de vie. L'ARAP est responsable d'initiatives visant à améliorer la gestion du sol, de l'air, de l'eau ainsi que de la biodiversité et de l'habitat. À cet égard, différentes activités de l'ARAP visent directement à réaliser les objectifs ministériels touchant la protection des ressources et le développement rural.	40,3 millions de dollars 693 équivalents temps plein
Compte de stabilisation du revenu net	En tant qu'élément fondamental du filet de sécurité d'Agriculture et Agroalimentaire Canada à l'intention des exploitations agricoles, le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) vise à aider les producteurs à stabiliser à long terme leurs revenus agricoles. Il s'agit d'un programme volontaire coordonné par les producteurs, le gouvernement du Canada et les provinces participantes en vue de préserver et de renforcer, grâce à une assistance financière, l'industrie agricole canadienne. Les producteurs peuvent déposer des fonds annuellement dans leur compte de stabilisation et recevoir des contributions de contrepartie des gouvernements fédéral et provinciaux. Dans les années de faible revenu, ils peuvent prélever des retraits sur les fonds qu'ils ont mis de côté.	212 600 $ (contributions fédérales)
Service correctionnel Canada		
Réintégration des délinquants	Ce secteur d'activité englobe des programmes et services centrés sur la réintégration sûre et efficace des délinquants. Il vise à encourager activement les délinquants et à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi. À cette fin, le Service a mis sur pied un large éventail de services et programmes, tant en institution qu'au sein des collectivités. Différents sujets sont traités, dont les suivants : gestion de cas, éducation, toxicomanie, aptitude à la vie quotidienne, violence familiale et emploi; on offre aussi aux délinquants des programmes tenant compte des perspectives culturelles et de la problématique hommes-femmes.	452,6 millions de dollars 4 487 équivalents temps plein
Réintégration des Autochtones	Le Service vient d'établir un programme de réintégration des Autochtones dont le résultat escompté est d'améliorer sensiblement la situation en ce qui concerne la réintégration sûre, rapide et réussie des délinquants autochtones. Entre autres, on effectue de la recherche, de la gestion de données et des programmes tenant compte des perspectives culturelles à l'intention des délinquants autochtones.	Non disponible
Environnement Canada		
Nature	Dans le secteur d'activité de la nature, le Ministère travaille à conserver la biodiversité d'écosystèmes sains tout en exerçant les responsabilités fédérales de gestion de la faune, de l'eau douce et des terres humides. Il élabore également les politiques et pratiques qui régissent l'ensemble de l'organisme en matière de science et de technologie. Les résultats à long terme envisagés sont la conservation de la biodiversité, la compréhension et l'atténuation des dommages causés par l'homme à la santé des écosystèmes, et la conservation et la restauration des écosystèmes prioritaires.	165,5 millions de dollars 928 équivalents temps plein

Programmes vérifiés par ministère	Description	Financement fédéral prévu 2000-2001
Environnement Canada		
Service canadien de la faune	Le Service canadien de la faune (SCF), une composante du secteur d'activité Nature d'Environnement Canada, s'occupe des questions liées à la faune qui relèvent du gouvernement fédéral. Ses responsabilités englobent la protection et la gestion des oiseaux migrateurs, des habitats d'importance nationale et des espèces en péril, ainsi que les travaux sur d'autres questions fauniques ayant une portée nationale et internationale. Le SCF effectue de nombreuses recherches en biologie des espèces sauvages. Il a aussi été à l'avant-garde des études sur la valeur socioéconomique de la faune; ces recherches font toujours partie d'Environnement Canada, mais ne relèvent plus du Service.	Non disponible
Industrie Canada		
Commerce	L'objectif stratégique du commerce s'inscrit dans la vision d'Industrie Canada selon laquelle l'augmentation de la part du Canada dans les échanges mondiaux contribuera considérablement à la création d'une économie dynamique, à une productivité améliorée, à l'emploi, à la hausse des revenus et à la prospérité générale du pays. L'objectif du commerce contribue à la réalisation de quatre résultats souhaités : maintenir et améliorer l'accès aux marchés; établir une approche mieux coordonnée et cohérente du développement du commerce international; améliorer la capacité d'exportation et la préparation à l'exportation; et activer le développement des marchés internationaux.	Non disponible
Connectivité	Dans le cadre de cet objectif stratégique, Industrie Canada a l'intention de faire du Canada le pays le plus réseauté du monde. Les activités du programme contribuent à quatre résultats clés : faire en sorte que les Canadiens soient branchés les uns aux autres et au reste du monde d'une manière abordable et accessible; créer un cadre à l'avant-garde mondiale du commerce électronique; maximiser les applications en ligne et les contenus numériques canadiens; et offrir en ligne de l'information et des services gouvernementaux clés.	Non disponible
Ressources naturelles Canada		
Programme de forêts modèles du Canada	Le Programme de forêts modèles du Canada a été mis sur pied par le Service canadien des forêts, le principal bailleur de fonds du Programme et un partenaire dans la gestion de chacune des onze forêts modèles du Canada. L'objectif est d'accélérer les pratiques de développement durable dans le domaine de l'exploitation forestière. Différents intérêts collaborent en vue d'élaborer des méthodes novatrices de gérer les forêts de façon viable grâce à la mise en commun de leurs vues, connaissances et compétences.	96 millions de dollars de 1997 à 2002 (Phase 2)
Services aéronautiques et techniques	Les Services aéronautiques et techniques (SAT) du Secteur des sciences de la Terre cherchent à concrétiser le résultat que représente la sécurité des Canadiens. L'unité veut être le premier fournisseur canadien de cartes aéronautiques, fournir des services d'imagerie et d'imprimerie exceptionnels au gouvernement du Canada en matière de cartographie et produire rapidement les cartes nécessaires dans les situations d'urgence nationale. Elle a pour objectif particulier de fournir des cartes aéronautiques et des publications connexes à l'industrie de l'aviation et de contribuer à la sécurité et à l'efficience de cette industrie au Canada.	3,3 millions de dollars

Annexe B

Suivi de nos études de cas de 1997

Études de cas	Principales constatations en 1997	Constatations ultérieures
Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (Environnement Canada) Un programme international (É.-U./Canada/Mexique) de conservation de la sauvagine et des terres humides, mis en œuvre dans le cadre de partenariats auxquels participent les autorités fédérales, provinciales et étatiques, des organisations non gouvernementales et le secteur privé.	• Résultats mesurés pour améliorer le rendement. • L'organisation fait porter ses efforts sur l'utilisation de leviers internes et externes.	• Des objectifs clairs et mesurables sont établis pour la sauvagine et son habitat. • Les attentes en matière de préservation de l'habitat et les résultats obtenus font l'objet de rapports annuels. • La structure de gestion encourage la communication et l'engagement de tous les partenaires. • Mises à jour, fondées sur les études d'évaluation, conservent au Plan sa flexibilité et sa pertinence.
Enquêtes et Contrôle (Développement des ressources humaines Canada) Prévenir, empêcher et détecter les abus et la fraude de la part des prestataires du Programme de l'assurance-emploi.	• Des incitatifs sont établis pour favoriser le climat organisationnel. • Des indicateurs clés sont utilisés pour la mesure du rendement et l'ajustement du programme.	• Les accords sur le rendement comprennent les attentes en matière de rendement et celles-ci sont utilisées pour évaluer le rendement des gestionnaires. • La mesure et les rapports se font toujours en fonction de l'indicateur clé — économies totales — défini en 1997. • Les ressources sont allouées en fonction des résultats obtenus.
Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (Ressources naturelles Canada) Mener et parrainer des recherches qui visent à mettre en valeur et à utiliser, d'une manière économique, sûre et écologique les ressources minérales, énergétiques et en métaux du Canada.	• L'organisation fait porter ses efforts sur les résultats. • Des incitatifs favorisent le climat organisationnel.	• La planification d'activités est considérablement améliorée; les plans triennaux englobent une chaîne de résultats. • Le leadership de la gestion axée sur les résultats est ramené à l'échelon de la gestion des programmes. • Les accords sur le rendement fixent les attentes en matière de rendement et sont directement liés aux plans d'activités.
Programme Voyageurs (Agence canadienne des douanes et du revenu) Traiter et contrôler l'entrée des personnes et de leurs bagages aux ports d'entrée officiels du Canada.	• Des indicateurs clés sont utilisés pour améliorer les résultats du programme. • Des incitatifs favorisent le climat organisationnel.	• On utilise encore les sondages par période pour mesurer le rendement. • L'information sur le rendement est utilisée pour apporter des ajustements, comme la réaffectation du personnel parmi les ports d'entrée. • Les accords sur le rendement des cadres supérieurs précisent les objectifs à atteindre en matière de prestation des programmes.

Annexe C

Initiatives en faveur de la gestion axée sur les résultats

Initiative gouvernementale	Implications pour la gestion axée sur les résultats
Projet pilote : modernisation de la fonction de contrôleur	La modernisation de la fonction de contrôleur vise à intégrer en un tout cohérent les récentes pratiques de gestion du gouvernement et les priorités en matière de changement. L'initiative vise à produire de l'information sur le rendement liée à l'information financière pertinente, afin de gérer adéquatement les ressources et de prendre des décisions efficaces en vue d'obtenir des résultats. L'information sur le rendement reflétera différents éléments : la planification d'activités, la gestion des risques, l'établissement des coûts, la budgétisation, les évaluations, la comptabilisation ainsi que les rapports financiers et non financiers sur le rendement.
Le rapport annuel du président du Conseil du Trésor au Parlement sur la gestion axée sur les résultats	Le chapitre 19 décrit le rapport annuel du président au Parlement sur la gestion axée sur les résultats. Le Conseil du Trésor a utilisé ce document afin d'insister sur l'importance des résultats; on y énonce les mesures que le gouvernement entend prendre pour promouvoir la capacité voulue au sein des ministères, la gestion des questions horizontales axée sur les résultats et l'amélioration des rapports.
Projet d'amélioration des rapports au Parlement	C'est en 1995 que le gouvernement a lancé la première phase du Projet d'amélioration des rapports au Parlement (PARP). L'objectif était de fournir au Parlement une information de meilleure qualité sur les plans et le rendement du gouvernement fédéral, en mettant l'accent sur les résultats. À titre de projet pilote et avec l'accord du Parlement, on a scindé en deux la Partie III du *Budget principal des dépenses* et on a créé le *Rapport ministériel sur le rendement*, déposé à l'automne, et le *Rapport sur les plans et les priorités*, déposé au printemps. Le gouvernement est en train de passer à la deuxième étape du PARP, visant à faire participer davantage les parlementaires à la communication d'information sur le rendement au Parlement.
Stratégie d'information financière	La Stratégie d'information financière (SIF) a pour objet de modifier en profondeur la façon dont le gouvernement gère son information financière. L'objectif est d'améliorer le processus décisionnel et le rendement organisationnel du gouvernement grâce à l'utilisation stratégique de l'information financière. Approuvée par le Conseil du Trésor en 1995, la Stratégie devrait être entièrement mise en œuvre d'ici au 1er avril 2001.
Des résultats pour les Canadiens (mars 2000)	Ce document établit un cadre pour la gestion gouvernementale et un programme de changement axé sur l'obtention de résultats. On s'engage à gérer les activités dans cette optique : tous les ministères doivent s'employer à l'obtention de résultats et à la production de rapports simples et compréhensibles à leur sujet. Le gouvernement continuera de progresser vers une approche axée sur les résultats qui lui permettra de distinguer entre les points forts et les points faibles des programmes et entre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.
Lignes directrices pour la préparation des présentations au Conseil du Trésor (mai 2000)	Ce document offre des conseils pratiques sur ce qu'il convient d'inclure dans les présentations au Conseil du Trésor. Dans l'optique de la gestion axée sur les résultats, les présentations devraient définir les résultats, indiquer de quelle façon l'initiative sera suivie et évaluée, et comprendre un cadre de rendement et de reddition de comptes ou un engagement à en créer un à une date ultérieure. Le cadre illustre un cycle complet de gestion axée sur les résultats, y compris la mesure du rendement, les rapports et l'évaluation.

Annexe D

Suivi de nos recommandations de 1996 sur l'évaluation au gouvernement fédéral

Recommandations	Commentaires
Le Conseil du Trésor devrait :	
veiller à ce qu'il y ait un énoncé des priorités précises du gouvernement en matière d'évaluation. Il devrait surveiller les plans d'activités des ministères pour déceler les écarts et les omissions par rapport aux priorités du gouvernement et prendre des mesures pour y remédier, le cas échéant (paragraphe 3.74).	**Progrès insatisfaisants.** Le Secrétariat n'a pas énoncé les priorités du gouvernement en matière d'évaluation. Il établit des exigences en matière d'évaluation dans des secteurs choisis.
voir à ce que son rapport au Parlement dresse un tableau crédible du rendement de l'examen et comporte des mesures précises de l'évaluation. Le rapport devrait inclure les priorités du gouvernement en matière d'évaluation et y faire état des progrès réalisés par rapport à celles-ci (paragraphe 3.86).	**Recommandation rejetée.** Le rapport annuel du président au Parlement ne fait pas état de la situation au chapitre de l'évaluation. Il a maintenant une portée plus large et vise essentiellement les rapports et la gestion axée sur les résultats.
indiquer clairement les normes de qualité à appliquer pour les différents types de mesure et d'analyse de l'efficacité (paragraphe 3.106).	**Progrès insatisfaisants.** Le Secrétariat n'a pas fixé de normes de qualité pour l'évaluation et l'examen. Le Conseil du Trésor propose une nouvelle politique qui établit effectivement des normes et clarifie la question de l'évaluation et de l'examen.
Les administrateurs généraux devraient :	
veiller à ce que les plans d'activités des ministères comprennent les constatations découlant des évaluations et établissent les priorités en matière d'évaluation (paragraphe 3.64).	**Progrès satisfaisants** (*). Les plans d'activités des ministères ne sont plus exigés par le Secrétariat, mais les secteurs d'activité font l'objet d'exercices de planification. Les documents de planification englobent souvent des stratégies de mesure du rendement et reflètent les plans d'évaluation.
faire en sorte que des plans d'évaluation soient élaborés dans le cadre de l'établissement de leurs plans d'activités (paragraphe 3.96).	**Progrès satisfaisants** (*). Les plans d'évaluation sont organisés par secteur d'activité. Les ministères travaillent à mieux intégrer les priorités ministérielles à leurs plans d'évaluation.

Légende :

Entièrement mise en oeuvre — La recommandation de la vérification a été entièrement mise en oeuvre et aucune autre mesure n'est nécessaire. Notre bureau n'assurera pas de suivi.

Progrès satisfaisants — Des progrès satisfaisants ont été réalisés pour mettre en oeuvre la recommandation de la vérification, mais il reste des mesures à prendre. Notre bureau effectuera un suivi.

Progrès insatisfaisants — Des progrès raisonnables ont été effectués pour mettre en oeuvre la recommandation de la vérification et il reste énormément de travail à effectuer. Notre bureau effectuera un suivi.

* Par suite d'un examen des cinq ministères en question.

Source : Chapitre 3 « L'évaluation au gouvernement fédéral » du *Rapport du vérificateur général* de 1996.

Annexe E

Questions horizontales — Trois études de cas

Caractéristiques	Initiative de lutte contre la violence familiale	Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées	Partenariat rural canadien
Ministère directeur	Santé Canada	Développement des ressources humaines Canada	Agriculture et Agroalimentaire Canada
Début et fin	1997-1998 à 2001-2002 L'initiative en est maintenant à sa troisième étape.	1999-2000 (aucune échéance) Il s'agit de la deuxième initiative officielle, après la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées.	1998-1999 à 2002-2003 Un secrétaire d'État (développement rural) a été nommé en 1999.
Nombre de participants	12	23	29
Contribution fédérale	35 millions de dollars sur 5 ans pour 7 ministères. Cinq autres ministères s'occupent des problèmes de violence familiale dans le cadre de leurs activités et programmes existants.	Certains éléments du Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées bénéficient d'un appui : 75 millions de dollars par année pour le Fonds d'intégration et une aide fiscale (DRHC) 11,5 millions de dollars sur 3 ans pour l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (Statistique Canada). D'autres ministères et organismes s'occupent des personnes handicapées dans le cadre de leurs activités et programmes existants.	20 millions de dollars sur 4 ans pour le Partenariat rural canadien, comprenant les activités de coordination et un programme de subventions et de contributions. D'autres ministères et organismes s'occupent des dossiers ruraux dans le cadre de leurs activités et programmes existants.
Mécanisme de coordination	Unité de prévention de la violence familiale	Bureau de la condition des personnes handicapées	Secrétariat rural

Caractéristiques	**Initiative de lutte contre la violence familiale**	**Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées**	**Partenariat rural canadien**
Accords et cadres divers	Cadre redditionnel Cadre de rapport (deux exigences du Conseil du Trésor) Plan stratégique triennal	Cadre redditionnel officieux. Cadre de rapport (en cours d'élaboration).	Plan d'action stratégique interministériel (en cours d'élaboration). Cadre de mesure du rendement interministériel (en cours d'élaboration).
Structures de coordination	Groupe de travail interministériel Groupe de travail sur l'évaluation	Sous-comité de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes. Comité directeur des sous-ministres adjoints. Groupe de travail interministériel. Différents groupes de travail (évaluation, questions autochtones).	Groupe de travail interministériel. Équipes rurales dans toutes les provinces et territoires.

Annexe F

Un cadre de gestion des questions horizontales

Afin de gérer efficacement, dans le but d'obtenir des résultats précis, une question horizontale dont s'occupent différents ministères, les éléments suivants sont nécessaires :

1. **Définir une structure efficace de coordination**

   La gestion des questions horizontales exige une coordination efficace, englobant ce qui suit :

   - **Établir les rôles et les responsabilités.** S'entendre sur les rôles et responsabilités de chaque ministère et sur le ministère qui dirigera l'initiative.
   - **Déterminer un niveau approprié de coordination.** Définir dans un document un cadre de gestion et de régie, et mettre en place la structure de coordination appropriée.
   - **Promouvoir la coordination grâce à des leviers et à des incitatifs.** Les structures et les cadres ne sont pas suffisants. Différents leviers et incitatifs devraient être disponibles, y compris un appui politique manifeste, du financement et des outils liés aux ressources humaines.

2. **S'entendre sur des objectifs, des stratégies et des résultats communs**

   Les participants doivent s'entendre relativement bien sur les objectifs globaux, sur des objectifs plus particuliers à atteindre à l'intérieur de délais précis et sur la nature de la contribution de chaque ministère. Cela suppose ce qui suit :

   - **Définir des objectifs communs.** Déterminer les objectifs qui orienteront les mesures gouvernementales et jeter les bases d'une vision commune du succès.
   - **S'entendre sur les attentes en matière de rendement.** S'entendre sur des résultats précis et des attentes réalistes et stimulantes sur le plan du rendement, compte tenu de la priorité de la question horizontale et de la structure de coordination en place.
   - **Définir des indicateurs de rendement pour l'initiative.** S'entendre sur un ensemble gérable d'indicateurs de rendement qualitatifs ou quantitatifs. Ces indicateurs devraient être pertinents pour chaque ministère de même que pour l'action collective.
   - **S'entendre sur la contribution de chaque ministère.** Formuler pour chacun des ministères des stratégies et des attentes en matière de rendement qui correspondent aux ressources disponibles et à la réalité politique/juridictionnelle.

3. **Mesurer les résultats pour suivre l'évolution du rendement**

   La gestion de la question horizontale axée sur les résultats exige ce qui suit :

   - **Mesurer le rendement.** Des pratiques établies permettent aux ministères de recueillir des renseignements sur le rendement et les coûts, de les évaluer et de les communiquer en fonction des indicateurs définis et acceptés.
   - **Évaluer les programmes.** Des pratiques établies permettent d'évaluer les éléments pertinents de l'initiative horizontale dans les différents organismes.
   - **Évaluer et mettre à jour les indicateurs et les mesures.** En fonction de l'expérience acquise dans le cadre de l'initiative horizontale et d'autres initiatives semblables, ainsi que de l'évolution de la situation, les indicateurs de rendement, les attentes et les instruments de mesure sont régulièrement modifiés et améliorés.

4. **Utiliser l'information pour améliorer le rendement**

   Pour tirer pleinement parti de la gestion axée sur les résultats, il faut :

   - **Utiliser l'information sur le rendement.** L'information recueillie et évaluée sert à améliorer la gestion et le rendement pour ce qui concerne la question horizontale, par exemple grâce à l'ajustement du mécanisme de coordination ou des activités entreprises.
   - **Recenser les bonnes pratiques.** On observe ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, puis on recense les leçons et les bonnes pratiques et on les utilise pour améliorer le rendement.

5. **Communiquer de façon efficace l'information sur le rendement**

   La communication de l'information entre les ministères participants et les autres intervenants exige ce qui suit :

   - **Définir un régime de production des rapports.** Définir un régime de production des rapports ainsi qu'une stratégie de communication qui reflète la priorité accordée à l'initiative horizontale et son ampleur, y compris les ressources disponibles. Le régime et la stratégie devraient également répondre aux besoins des ministères, de l'initiative horizontale elle-même et des parties intéressées sur le plan de l'information.

41

- **Décrire le contexte et les stratégies adoptées.** Énoncer clairement dans les rapports la raison d'être et les objectifs de l'effort collectif, les grandes stratégies de même que la situation extérieure connexe.
- **Énoncer clairement le rendement escompté.** Les attentes en matière de rendement sont énoncées avec clarté et précision en termes de résultats.
- **Communiquer les réalisations en matière de rendement, en fonction des attentes.** Les réalisations clés sont comparées aux attentes et attribuées aux efforts individuels ou collectifs.
- **Démontrer la capacité d'apprendre et de s'adapter.** Le rapport fait ressortir que les différents participants sont capables de tirer des leçons du rendement antérieur et de s'adapter aux changements extérieurs.
- **Rendre compte de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement.** L'information sur le rendement communiquée est juste et fiable.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre

	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre

	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre	
	Autres observations
16	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
17	Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre	
	Questions d'une importance particulière – 2000 Avant-propos et Points saillants
18	La régie des sociétés d'État
19	L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents
20	La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats
21	Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale
22	L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi
23	Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services
	Protection de la santé et sécurité
24	Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité
25	Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments
26	Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques
27	Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires
28	Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité
29	Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998
30	Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage
31	Pêches et Océans – La gestion de la flotte
32	Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape
	Autres observations et Annexes
33	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
34	Autres observations de vérification
35	La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 21

Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-21F
ISBN 0-662-85249-4
English copies also available

13

Chapitre 21

Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	21-5
Introduction	21-7
Entrer dans la fonction publique fédérale	21-7
Une fonction publique vieillissante	21-8
Objet de la vérification	21-10
Observations et recommandations	21-10
L'absence d'orientation générale nuit à la planification du recrutement	21-10
La planification dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire est ponctuelle	21-12
On a tendance à embaucher pour une période déterminée	21-15
La Commission de la fonction publique doit être un meilleur recruteur	21-17
La promotion de la fonction publique fédérale auprès des diplômés universitaires pourrait être améliorée	21-17
Les visites du gouvernement sur les campus pourraient être mieux coordonnées	21-18
Le calendrier des campagnes de recrutement pose problème	21-18
Le Programme n'offre pas de possibilités dans l'ensemble du pays	21-19
On pourrait utiliser davantage les résultats des campagnes de recrutement	21-20
La tenue d'un répertoire de candidats qualifiés maximiserait les résultats	21-20
Peu de ministères utilisent le Programme	21-21
L'évaluation et la communication des résultats du Programme sont limitées	21-21
L'évaluation des activités de recrutement du Programme laisse à désirer	21-21
La communication des résultats doit être considérablement améliorée	21-24
Le travail du Comité des hauts fonctionnaires sur le recrutement n'est pas terminé	21-25
Conclusion	21-26
À propos de la vérification	21-30

Pièces

21.1	Le recrutement dans la fonction publique fédérale	21-7
21.2	Admissibilité à la retraite du Groupe de la direction et des premier et deuxième groupes de relève	21-9
21.3	Composantes clés des pratiques de recrutement de Statistique Canada	21-14
21.4	Types de nomination à la fonction publique	21-16
21.5	Pratiques de recrutement dans des organisations privées et dans une organisation parapublique	21-20
21.6	Exemples de rétroaction sur le recrutement dans certaines organisations du secteur privé	21-22

Annexes

A.	Liste des groupes professionnels de la catégorie scientifique et professionnelle et de la catégorie de l'administration et du service extérieur	21-32
B.	Résumé du *Rapport du Sous-comité du CHF sur le recrutement*, juillet 2000	21-33

+1

Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

Points saillants

21.1 Notre examen du Programme de recrutement postsecondaire a révélé que la Commission de la fonction publique du Canada recrute des candidats qualifiés. Cependant, elle en recrute trop peu compte tenu du nombre important de cadres, de professionnels et de gestionnaires de la fonction publique qui seront admissibles à la retraite dans un avenir rapproché. Le gouvernement doit régler immédiatement le problème du recrutement pour pouvoir continuer à exécuter des programmes et à fournir des services de qualité aux Canadiens.

21.2 Nous avons constaté que l'efficience et l'efficacité du Programme étaient faibles dans les secteurs suivants :

- Les prévisions des besoins de recrutement ne sont pas énoncées clairement. Si l'on n'a pas une idée claire du nombre et du type d'employés dont on a besoin, il est difficile d'établir des niveaux de recrutement précis et d'élaborer des stratégies de recrutement appropriées.
- Les niveaux de recrutement établis dans le cadre du Programme n'ont pas toujours été atteints.
- La Commission doit être un recruteur plus dynamique des diplômés universitaires, car ils font l'objet d'une concurrence accrue. Il faut faire une meilleure promotion de la fonction publique à titre de choix de carrière, accroître la visibilité du gouvernement sur les campus et améliorer le calendrier et la durée des campagnes de recrutement.
- Très peu de ministères participent à ce programme, ce qui limite sa capacité de renouveler la fonction publique.
- La Commission ne tient ni ne gère de répertoires de candidats qualifiés pour les ministères.
- On n'a pas fait une évaluation régulière et méthodique du Programme et des activités qui s'y rattachent en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficience. Résultat : il est difficile pour le gouvernement de prendre les mesures correctives qui s'imposent en matière de recrutement.
- La communication des résultats n'est pas adéquate.

21.3 Nous nous inquiétons au sujet de la capacité du gouvernement de relever le défi du recrutement.

Contexte et autres observations

21.4 La fonction publique a considérablement vieilli. D'ici 2008, 70 p. 100 des cadres pourraient prendre leur retraite, et les groupes de relève, c'est-à-dire les personnes qui pourraient les remplacer éventuellement, affichent un profil de retraite semblable. Les fonctionnaires de moins de 35 ans sont sous-représentés.

21.5 Les cadres supérieurs actuels ont mis en moyenne dix ans pour passer du niveau d'entrée à un niveau de direction. Le recrutement est donc devenu un impératif pour assurer le bon fonctionnement de la fonction publique de demain.

21.6 La fonction publique a changé et elle a besoin d'une proportion plus élevée de travailleurs du savoir que dans le passé. Aujourd'hui, ces travailleurs constituent 55 p. 100 des fonctionnaires.

21.7 Il y a au moins dix ans que le recrutement fait problème dans la fonction publique. De nombreux rapports et, plus récemment, le discours du Trône de 1999, ont signalé la nécessité de recruter dans la fonction publique en raison de facteurs démographiques et d'autres facteurs, comme la concurrence accrue qu'on se livre pour les candidats qualifiés.

21.8 Il est admis qu'une fonction publique efficace et non partisane est essentielle au bon fonctionnement d'un pays démocratique. Pour garder sa vitalité, la fonction publique doit être en mesure de recruter des employés compétents et de les maintenir en poste.

21.9 Le gouvernement reconnaît que le recrutement dans la fonction publique est prioritaire. Dans son rapport annuel de mars 2000, le greffier du Conseil privé a déclaré ceci : « Le recrutement doit commencer dès maintenant, afin que les recrues aient le temps de se préparer, de parfaire leurs habilités et de profiter de l'expérience et des compétences des fonctionnaires de partout au pays. »

21.10 Nous nous inquiétons au sujet de la capacité du gouvernement de relever le défi urgent du recrutement pour les années à venir.

On trouvera à la fin du présent chapitre la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés, ainsi que celle de la Commission de la fonction publique. On reconnaît dans les réponses l'importance du recrutement et on y indique des plans en vue de régler les problèmes cernés.

Introduction

Entrer dans la fonction publique fédérale

21.11 Dans la fonction publique fédérale, la dotation en personnel, qui englobe les nominations initiales ainsi que les promotions, est administrée par la Commission de la fonction publique du Canada en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La *Loi* s'applique aux 20 ministères et aux quelque 60 organismes qui forment le noyau de la fonction publique.

21.12 Pour embaucher de nouveaux employés dans la fonction publique, les ministères et les organismes doivent avoir des postes à pourvoir et ils doivent avoir affecté des fonds à ces postes. L'embauche initiale dans la fonction publique peut se faire de diverses façons. La plupart des personnes de l'extérieur sont embauchées dans le cadre de concours individuels qui visent à combler, au besoin, les postes vacants. On désigne cette pratique sous le nom de « recrutement général » (voir la pièce 21.1). Il ne s'agit pas d'un programme structuré, mais d'une série de mesures de dotation en personnel précises qui sont prises par les ministères.

21.13 Le Programme de recrutement postsecondaire est un programme structuré. Il s'agit du principal outil de

Le Programme de recrutement postsecondaire est un programme structuré. Il s'agit du principal outil de recrutement du gouvernement pour une vaste gamme de postes au niveau d'entrée.

Pièce 21.1

Le recrutement dans la fonction publique fédérale

Recrutement général	Composantes du Programme de recrutement postsecondaire		
Concours individuels visant à combler des postes vacants dans les ministères et les organismes, et ce, pour toutes les catégories, tous les groupes professionnels et tous les niveaux	• Postes précis au niveau d'entrée pour les ministères et les organismes	• Postes au niveau d'entrée pour les programmes de perfectionnement des ministères ▪ Programme de perfectionnement du service extérieur du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ▪ Programme de recrutement et de perfectionnement des économistes de Statistique Canada	• Postes au niveau d'entrée pour les programmes de développement organisationnel ▪ Programme de stagiaires en gestion (PSG), géré par la Commission de la fonction publique ▪ Programme de formation accélérée pour les économistes (PFAE), géré par la Commission ▪ Programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers (PRPAF), géré par le Secrétariat du Conseil du Trésor
Les candidats peuvent poser leur candidature durant la période du concours qui dure entre 10 et 15 jours ouvrables. Les postes sont affichés par l'intermédiaire du site Web de la Commission de la fonction publique.	Les étudiants peuvent postuler durant les campagnes du Programme de recrutement postsecondaire. La campagne d'automne dure habituellement quatre semaines et se tient en septembre et en octobre. La campagne d'hiver dure habituellement quatre semaines et se tient en janvier. La période de présentation des demandes d'emploi dans le cadre de certains programmes de développement organisationnel peut durer un peu plus longtemps.		

Source : Commission de la fonction publique du Canada

recrutement du gouvernement pour une vaste gamme de postes au niveau d'entrée dans la catégorie de l'administration et du service extérieur et dans la catégorie scientifique et professionnelle. (Voir la liste des groupes professionnels de ces catégories à l'annexe A.)

21.14 La fonction publique embauche traditionnellement au niveau d'entrée et accorde ensuite des promotions internes. En fait, l'article 11 de la *Loi* indique que : « Les postes sont pourvus par nomination interne sauf si la Commission en juge autrement dans l'intérêt de la fonction publique. »

21.15 Les postes de la catégorie scientifique et professionnelle exigent un diplôme universitaire, comme près de la moitié des postes de la catégorie de l'administration et du service extérieur. Les gestionnaires et les cadres sont généralement issus de ces catégories qui, le Groupe de la direction inclus, sont formées de personnes que l'on désigne souvent sous le nom de « travailleurs du savoir ».

21.16 Comme la nature du travail au sein de la fonction publique s'est transformée, ces catégories de travailleurs constituent une proportion de plus en plus importante de l'effectif de la fonction publique. Aujourd'hui, elles comptent pour environ 55 p. 100 de l'effectif, alors qu'elles en représentaient environ un tiers au milieu des années 1980. Par conséquent, il est essentiel pour le bon fonctionnement de la fonction publique de regarnir les rangs de ces catégories.

21.17 La Commission de la fonction publique gère le Programme de recrutement postsecondaire, lequel se compose de trois volets : le recrutement pour des postes précis au sein des ministères et des organismes, le recrutement pour les programmes de perfectionnement des ministères et le recrutement pour trois programmes de développement organisationnel (voir la pièce 21.1). Les postes précis à combler au sein des ministères et des organismes englobent les postes d'économistes et d'analystes des politiques, d'infirmières, d'agents de commerce et de spécialistes des technologies de l'information. Les programmes de perfectionnement incluent le Programme de perfectionnement du service extérieur au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que le Programme de recrutement et de perfectionnement des économistes à Statistique Canada. Les programmes de développement organisationnel comprennent le Programme de stagiaires en gestion (PSG), le Programme de formation accélérée pour les économistes (PFAÉ) et le Programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers (RPAF). Ils sont conçus pour permettre aux candidats d'atteindre rapidement les niveaux de la gestion intermédiaire ou les niveaux professionnels.

Une fonction publique vieillissante

21.18 Au cours des huit dernières années, la fonction publique a considérablement vieilli. Ce phénomène se remarque plus particulièrement dans le Groupe de la direction, dans la catégorie de l'administration et du service extérieur et dans la catégorie scientifique et professionnelle où quelque 45 p. 100 de l'effectif a plus de 45 ans. Seulement 18 p. 100 des fonctionnaires de ces catégories ont moins de 35 ans. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'au cours de l'Examen des programmes, beaucoup d'employés expérimentés et de jeunes employés sont partis dans le cadre d'un programme d'encouragement au départ et que l'embauche a été extrêmement limitée.

21.19 Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit que le taux de départ annuel dans le Groupe de la direction passera de 6 p. 100 en 1999-2000 à près de 10 p. 100 après 2002-2003. En avril 2000, nous avons signalé que 70 p. 100 des cadres pourraient se retirer sans pénalité d'ici 2008. Pour pouvoir prendre sa retraite sans pénalité, un

employé doit être âgé de 55 ans et compter 30 années de service ouvrant droit à pension ou être âgé de 60 ans et compter au moins deux années de service ouvrant droit à pension.

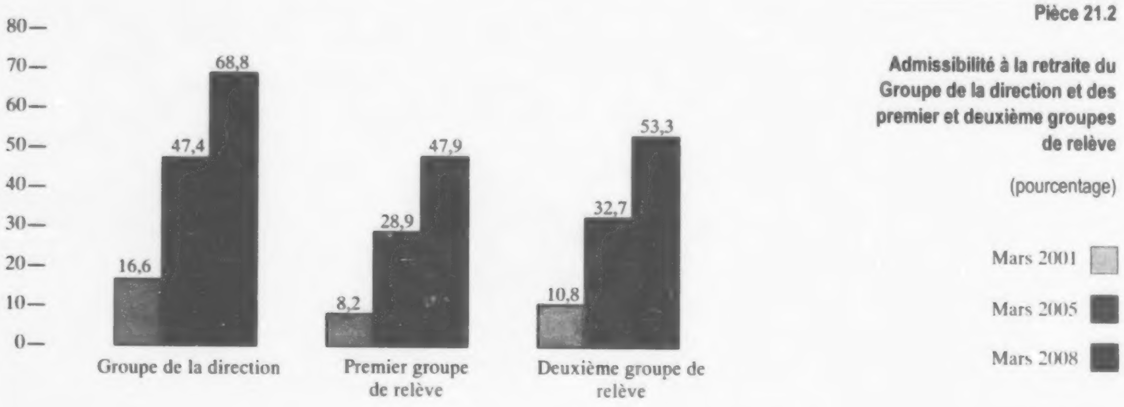
21.20 Les données indiquent que l'âge des « groupes de relève » (bassin traditionnel de candidats aux postes de direction) est également plus élevé que l'âge moyen de l'effectif de la fonction publique. Ainsi, ce bassin connaîtra des taux de départ plus élevés au cours des dix prochaines années, ce qui rendra le remplacement de nombreux cadres encore plus difficile (voir la pièce 21.2). Les données du système d'information du Secrétariat du Conseil du Trésor révèlent ce qui suit :

- dans le premier groupe de relève, d'où sont issues la moitié des personnes promues dans le Groupe de la direction, 48 p. 100 des employés seront admissibles à la retraite d'ici 2008;

Pièce 21.2

Admissibilité à la retraite du Groupe de la direction et des premier et deuxième groupes de relève

(pourcentage)



Les premier et deuxième groupes de relève se composent des niveaux supérieurs de la catégorie scientifique et professionnelle et de la catégorie de l'administration et du service extérieur (voir tableau ci-après).

Premier groupe de relève	Deuxième groupe de relève
Catégorie scientifique et professionnelle • Économique, sociologie et statistique (ES-06 et ES-07)	Catégorie scientifique et professionnelle • Vérification (AU-05) • Génie et arpentage (ENENG-05, ENENG-06) • Sciences physiques (PC-04, PC-05) • Recherche scientifique (SEREM-02)
Catégorie de l'administration et du service extérieur • Services administratifs (AS-06, AS-07) • Service extérieur (FS-02) • Administration des programmes (PM-05, PM-06)	Catégorie de l'administration et du service extérieur • Commerce (CO-03, CO-04) • Gestion des systèmes d'ordinateurs (CS-04, CS-05) • Gestion des finances (FI-03, FI-04) • Service d'information (IS-06) • Gestion du personnel (PE-05, PE-06) • Achat et approvisionnement (PG-06)

Source : Fichier des titulaires du Conseil du Trésor (sauf l'Agence canadienne des douanes et du revenu) – *Non vérifié*

- dans le deuxième groupe de relève, d'où sont issues près du quart des personnes nommées dans le Groupe de la direction, 53 p. 100 des employés seront admissibles à la retraite d'ici 2008.

21.21 Notre bureau et d'autres organisations continuent à faire ressortir la nécessité de recruter des travailleurs du savoir et d'améliorer les pratiques de recrutement. Par exemple, en 1998, nous avons publié un rapport sur l'incidence de la pénurie de personnel sur la gestion de la Direction de l'impôt international. En 1999, nous avons fait mention de la nécessité d'adopter des pratiques de recrutement plus souples pour la communauté scientifique et technologique. Cette année, nous poursuivons notre examen de la pénurie de personnel et de l'incidence globale de cette pénurie sur la qualité du service et l'exécution des programmes de gestion financière (voir le chapitre 13 de notre rapport d'octobre 2000) et de santé et de sécurité (voir le chapitre 24 de notre rapport de décembre 2000).

Objet de la vérification

21.22 Notre vérification avait pour objet de déterminer la mesure dans laquelle le Programme de recrutement postsecondaire aide le gouvernement à renouveler son effectif vieillissant de cadres et de professionnels et d'évaluer l'efficacité et l'efficience du Programme.

21.23 Nous avons examiné le Programme en sa qualité de principal programme structuré du gouvernement pour le recrutement de diplômés universitaires dans la catégorie de l'administration et du service extérieur et dans la catégorie scientifique et professionnelle. Nous avons examiné la façon dont la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor gèrent le recrutement dans une perspective centrale. Nous avons aussi examiné comment Affaires étrangères et Commerce international Canada, Pêches et Océans et Statistique Canada s'y prenaient pour cerner leurs besoins en ressources humaines et comment ils faisaient usage du Programme de recrutement postsecondaire.

21.24 Nous avons choisi ces ministères en nous fondant sur les renseignements de la Commission de la fonction publique qui faisaient de ces ministères les principaux utilisateurs du Programme en 1998-1999.

21.25 Nous avons examiné trois principales étapes du processus de recrutement : la planification, la gestion des activités de recrutement ainsi que l'évaluation et la communication des résultats.

21.26 Au cours de notre vérification, nous avons interviewé des cadres supérieurs des ressources humaines dans diverses organisations privées et parapubliques pour connaître leurs pratiques de recrutement. Nous avons aussi parlé à des agents de placement dans les universités pour savoir ce qu'ils pensaient du Programme de recrutement postsecondaire.

21.27 Nous donnons d'autres détails sur la vérification à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

L'absence d'orientation générale nuit à la planification du recrutement

21.28 Le rapport de 1998 du Sous-comité du Comité des hauts fonctionnaires (CHF) sur la collectivité des ressources humaines demandait que l'on adopte une approche plus stratégique à l'égard de la gestion des ressources humaines. En 1998, La Relève faisait ressortir la nécessité d'adopter une stratégie des ressources humaines qui permettrait à la fonction publique de

maintenir plus d'employés en poste et de recruter principalement dans les secteurs où il y avait pénurie de compétences.

21.29 Nous continuons à constater un manque flagrant de coordination et d'orientation pour ce qui est de la priorité du gouvernement accordée au recrutement, en partie parce que les rôles et les responsabilités ne sont pas clairs.

Nous continuons à constater un manque flagrant de coordination et d'orientation pour ce qui est de la priorité du gouvernement accordée au recrutement.

21.30 Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor détermine la taille de la fonction publique et veille à ce que les ressources humaines soient attribuées et utilisées efficacement. En sa qualité de conseil de gestion du gouvernement, son but est d'exercer un rôle de gestion stratégique axée sur les résultats.

21.31 Le mandat de la Commission de la fonction publique est de faire en sorte que le Canada dispose d'une fonction publique hautement compétente et non partisane qui soit représentative de la population servie. Au fil des années, la Commission a délégué aux ministères une bonne partie de ses responsabilités en matière de dotation en personnel et adopté un rôle de conseiller et de surveillant. Toutefois, la Commission a gardé la responsabilité des nominations initiales à la fonction publique et elle continue de répondre aux demandes de recrutement à l'extérieur de la fonction publique qu'elle reçoit des ministères.

21.32 Il appartient aux ministères de déterminer les ressources dont ils ont besoin pour exécuter les programmes et d'obtenir des fonds et des indications du Secrétariat du Conseil du Trésor pour combler les pénuries de ressources. Ils doivent travailler avec la Commission pour recruter de nouveaux employés.

21.33 Nous nous attendions à ce que le Secrétariat et la Commission, qui partagent les responsabilités de gestion des ressources humaines, jouent des rôles de premier plan dans le recrutement.

21.34 Dans son *Septième rapport annuel au Premier ministre* de mars 2000, le greffier du Conseil privé, en sa qualité de chef de la fonction publique, a fixé trois priorités pour la gestion des ressources humaines : recrutement, bien-être en milieu de travail et apprentissage et développement. Il a établi trois sous-comités du Comité des hauts fonctionnaires (CHF) et leur a demandé de donner suite à ces priorités. Au printemps de l'an 2000, le greffier a demandé à tous les sous-ministres ce qu'ils avaient l'intention de faire à court, à moyen et à long terme pour s'occuper de ces priorités et de quel soutien ou appui administratif ils avaient besoin.

21.35 Le greffier a présidé le Sous-comité sur le recrutement, ce qui montre l'importance qu'il accordait à cette question. Dans son rapport de juillet 2000, le Sous-comité trace les grandes lignes du comportement attendu de tous les gestionnaires, fait mention de certaines pratiques exemplaires dont les ministères devraient tenir compte et présente un plan général pour les organismes centraux. (L'annexe B contient les points saillants du rapport, qui traite de la grande question du recrutement, en plus du Programme de recrutement postsecondaire.)

21.36 En réponse aux questions du greffier concernant les trois priorités en matière de ressources humaines, la plupart des sous-ministres ont indiqué qu'ils seront aux prises avec d'importantes difficultés de recrutement au cours des cinq prochaines années. Même s'ils ont également déclaré avoir besoin en général de l'appui des organismes centraux, nous n'avons pris connaissance d'aucun plan précis ni d'aucune demande d'indications ou de ressources supplémentaires. Certains des gestionnaires interviewés ont mentionné que leur ministère avait besoin de financement pour les postes intérimaires et la formation des nouveaux employés, et pourtant ce besoin ne semble

Les sous-ministres ont indiqué qu'ils seront aux prises avec d'importantes difficultés de recrutement au cours des cinq prochaines années.

pas avoir donné lieu à des demandes précises.

21.37 Nous avons demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor s'il avait résumé les réponses des sous-ministres au greffier et déterminé si leurs plans étaient suffisants pour répondre au besoin général de recrutement. Le Secrétariat a répondu par la négative parce que, nous a-t-il dit, il attendait que les ministères lui soumettent leurs propositions individuelles pour régler les questions liées au recrutement. Le Secrétariat s'attend à ce que les ministères examinent les utilisations des ressources, y compris l'utilisation des entrepreneurs et des employés embauchés pour des périodes déterminées avant de demander des ressources supplémentaires pour le recrutement. Le Secrétariat doit jouer un rôle plus actif, c'est-à-dire donner aux ministères une orientation plus claire sur la façon de donner suite aux priorités en matière de recrutement et leur demander de justifier leurs plans en conséquence.

Nous nous inquiétons au sujet de la capacité du gouvernement de relever le défi du recrutement.

21.38 Notre examen des documents du Secrétariat révèle que la capacité opérationnelle de planification et de prévision varie considérablement d'une organisation à l'autre. Selon les dernières estimations et prévisions du Conseil du Trésor, il faut hausser considérablement les niveaux de recrutement. Toutefois, les analyses ne ventilent pas les résultats attendus par groupe professionnel. Nous n'avons trouvé aucun élément qui prouvait que le Conseil avait fait part de ces renseignements à la Commission (responsable du recrutement en général) ou aux ministères (responsables de la détermination de leurs besoins) en vue d'appuyer l'élaboration d'une stratégie globale de recrutement.

21.39 La Commission pourrait intervenir davantage dans la gestion du Programme, vu la priorité accordée au recrutement, et prendre plus de mesures lorsque les réponses des ministères semblent ne pas être suffisantes pour relever le défi à ce chapitre.

21.40 À notre avis, la situation actuelle indique qu'il faut se doter d'une stratégie gouvernementale de recrutement pour donner aux ministères et à la Commission des indications sur la meilleure façon de gérer la priorité en matière de recrutement. Nous croyons que si les organismes centraux continuent d'attendre que les ministères agissent et que si ceux-ci continuent d'attendre des indications et des appuis des organismes centraux pour agir, la priorité en matière de recrutement ne sera pas gérée de manière stratégique et proactive.

21.41 Dans le chapitre 9 de notre rapport d'avril 2000, « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités », nous avons déclaré que ces problèmes étaient partiellement attribuables à des problèmes structurels et systémiques non résolus.

21.42 Personne n'est clairement chargé de faire avancer la question du recrutement, et le gouvernement n'a pas élaboré son orientation stratégique ni ses objectifs pour cette question. C'est pourquoi nous nous inquiétons au sujet de la capacité du gouvernement de relever le défi du recrutement.

La planification dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire est ponctuelle

21.43 Nous nous attendions à ce que les niveaux de recrutement établis pour le Programme de recrutement postsecondaire soient alignés sur les vacances prévues d'après les taux de retraite et d'attrition sur cinq ans. Nous nous attendions aussi qu'à la lumière des niveaux établis, des stratégies de recrutement auraient été élaborées pour joindre et recruter les candidats nécessaires.

21.44 À l'examen du profil actuel de certains cadres supérieurs, nous avons appris qu'en moyenne, il leur avait fallu dix ans pour passer du niveau d'entrée à un poste de direction. Compte tenu de ce

fait et de l'objectif du Programme (recruter en vue de répondre aux besoins à court et à long terme de la fonction publique), nous n'avons trouvé aucune analyse de la façon dont le Programme aidera à remplacer les nombreux travailleurs expérimentés qui seront admissibles à la retraite dans huit ans, ni aucune analyse des chances de succès du Programme.

21.45 Les niveaux de recrutement du Programme sont fondés sur les demandes ponctuelles de quelques ministères. Nous n'avons pas trouvé de document prouvant que la Commission de la fonction publique ou le Secrétariat du Conseil du Trésor met en question le nombre de postes proposés par les ministères pour donner suite à la priorité en matière de recrutement.

21.46 Des niveaux de recrutement annuels ont été fixés pour certains programmes de développement organisationnel, mais ils n'ont pas été atteints. Par exemple, au cours des quatre dernières années, entre 27 et 71 candidats ont été embauchés dans le cadre du Programme de stagiaires en gestion (PSG). Pour la même période, les niveaux pour ce programme avaient été fixés à 80 candidats pendant les deux premières années et à 100 pendant les deux dernières. Au cours des quatre dernières années, les niveaux annuels pour le Programme de formation accélérée pour les économistes (PFAÉ), qui avaient été fixés à 14, n'ont pas été atteints. Même s'il n'y a aucun niveau de recrutement fixé pour le Programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers (RPAF), ce dernier recrute une centaine de candidats par année. Les responsables du RPAF affirment que celui-ci a joué un rôle de premier plan dans le renouvellement et le rajeunissement de la collectivité des finances. Ils reconnaissent toutefois qu'il faut recruter davantage en raison du besoin croissant de mettre en oeuvre une stratégie de recrutement pour combler les postes de gestion intermédiaire dans la collectivité des finances.

21.47 Pour sa part, Statistique Canada a officiellement fait de la planification des ressources humaines une priorité et il a recruté plus d'employés pour maintenir son effectif. La pièce 21.3 fait état de certaines des composantes clés de ses pratiques de recrutement. Pour atteindre ses prévisions, Statistique Canada a recruté en moyenne 200 travailleurs du savoir par année en se servant du Programme de recrutement postsecondaire comme principal instrument de recrutement.

21.48 En 1998-1999, Pêches et Océans a entrepris une initiative spéciale de recrutement en vue de renouveler son effectif scientifique et technologique et de créer 86 nouveaux postes dans des domaines où des pénuries étaient prévues. Le Ministère a choisi le Programme de recrutement postsecondaire comme principal moyen d'embaucher ces professionnels et ces scientifiques. Le Ministère avait l'intention de convertir 17 postes de durée déterminée en des postes de durée indéterminée (ou permanents) et de recruter 69 candidats par l'intermédiaire du Programme. En fait, il a réduit son objectif à 81 nouveaux postes, converti 53 postes de durée déterminée en des postes de durée indéterminée, comblé 22 postes de façon temporaire ou occasionnelle et embauché seulement 6 candidats par l'intermédiaire du Programme.

21.49 En février 2000, Pêches et Océans a déclaré, dans une lettre au greffier, qu'il embaucherait chaque année 100 employés de plus que le taux d'attrition prévu. Cette année, le Ministère ne participe pas à la campagne de recrutement effectuée à l'automne dans le cadre du Programme et il travaille encore à l'élaboration de stratégies et de plans de recrutement. C'est pourquoi, nous craignons que le Ministère ne puisse pas respecter son engagement en 2000-2001.

Pour sa part, Statistique Canada a officiellement fait de la planification des ressources humaines une priorité et il a recruté plus d'employés pour maintenir son effectif.

Pièce 21.3

Composantes clés des pratiques de recrutement de Statistique Canada

Appui de la direction

- La direction contribue constamment à la planification des ressources humaines, y compris le recrutement.
- Les politiques, les systèmes et les pratiques permettent de gérer efficacement les besoins en ressources humaines parce qu'ils sont testés et appliqués depuis une dizaine d'années.
- Le Ministère adopte une approche centrale pour ses programmes de recrutement et de perfectionnement et il a un certain nombre de comités de gestion et de structures de rapport dont il se sert pour exécuter ces programmes.

Planification des ressources humaines

- Le Ministère énonce clairement l'orientation stratégique et il l'intègre à son processus de planification à long terme. Il établit un lien entre la stratégie des ressources humaines à long terme et l'orientation stratégique.
- Le Ministère intègre la planification des ressources humaines dans sa planification opérationnelle.
- Le Ministère détermine les besoins de renouvellement aux termes de ses activités de planification et de ses analyses à long terme.
- Le Ministère établit des prévisions sur trois à cinq ans en se fondant sur la nécessité d'exécuter ses programmes et sur les taux d'attrition et de promotion.
- Le Ministère évalue constamment la capacité de son effectif.

Gestion du recrutement

- Le Ministère a recours au Programme de recrutement postsecondaire pour bon nombre de ses principaux groupes professionnels.
- Le Ministère se joint à la Commission de la fonction publique à l'occasion des visites promotionnelles sur les campus universitaires.
- Les documents promotionnels expliquent le milieu de travail du Ministère.
- Le Ministère fait ressortir le principe du mérite et l'équité dans ses pratiques de recrutement et offre aux recruteurs des programmes de sensibilisation à ces questions.
- Le Ministère échange de l'information sur ses pratiques de recrutement.
- Les candidats du Ministère se voient offrir des possibilités de formation et de perfectionnement.
- Le Ministère tient des listes d'admissibilité de candidats qualifiés.

Évaluation du rendement

- Le Ministère évalue périodiquement les stratégies de recrutement. Il fait des sondages pour améliorer les pratiques de recrutement et pour déterminer s'il a répondu aux attentes des candidats.
- Le Ministère informe la Commission de la fonction publique des résultats du recrutement.
- Le Ministère surveille les coûts du recrutement.
- Le Ministère tient compte des taux d'acceptation et de maintien en poste et il se sert de cette information pour remanier ses activités futures de recrutement

Source : Statistique Canada

16

21.50 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a embauché en moyenne 50 agents du service extérieur depuis 1997 et il prévoit en embaucher 60 à l'occasion de la campagne de recrutement de l'automne 2000 menée dans le cadre du Programme. Au cours des 3 dernières années, il a embauché jusqu'à 15 spécialistes de la gestion et des affaires consulaires par année. Et pourtant, il connaît des taux d'attrition élevés parce que près du tiers des agents du service extérieur ne restent en poste qu'entre 7 et 12 ans. En outre, nous avons remarqué qu'environ 40 p. 100 des agents et 38 p. 100 des cadres seront admissibles à la retraite en 2001. À notre avis, ces facteurs démographiques pourraient placer le Ministère dans une position où il lui serait difficile de remplacer son personnel si une majorité de ces employés décidaient de prendre leur retraite bientôt. Néanmoins, le Ministère ne fait rien de plus pour modifier ses niveaux de recrutement dans le cadre du Programme.

21.51 Les organismes centraux et la plupart des ministères n'ont pas analysé le marché du travail pour évaluer les tendances qui influent sur le Programme. À notre avis, plusieurs facteurs feront qu'il sera plus difficile d'attirer des candidats à l'avenir : le bassin de candidats sera plus petit, les candidats feront l'objet d'une concurrence accrue et les travailleurs nourriront de nouvelles attentes.

21.52 Pour donner suite à la priorité du gouvernement fédéral en matière de recrutement, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique devraient élaborer immédiatement une stratégie axée sur les résultats qui cernera les attentes en matière de recrutement à l'échelle du gouvernement.

21.53 La Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient déterminer, dans cette stratégie, les niveaux de recrutement appropriés pour le Programme de recrutement postsecondaire.

On a tendance à embaucher pour une période déterminée

21.54 Au cours des dix dernières années, le nombre de nominations pour une période déterminée a dépassé dans une large mesure le nombre de nominations pour une période indéterminée (voir la pièce 21.4).

Les organismes centraux et la plupart des ministères n'ont pas analysé le marché du travail pour évaluer les tendances qui influent sur le Programme.

21.55 Beaucoup de gestionnaires interviewés nous ont donné une foule de raisons pour expliquer l'embauche d'employés pour une période déterminée : incertitude entourant le financement à long terme, caractère à court terme du travail à effectuer et moyen rapide de remplacer un employé nommé pour une période indéterminée qui est en affectation. Les gestionnaires préfèrent aussi l'embauche pour une période déterminée parce que le processus est plus rapide que celui de l'embauche pour une période indéterminée. De plus, cela leur donne la possibilité de déterminer si le candidat convient au poste — comme s'ils voulaient essayer avant d'acheter. (Il convient de noter que les employés nommés pour une période indéterminée sont assujettis à une période de probation qui peut aller jusqu'à 12 mois dans certains cas.)

21.56 Les gestionnaires ont aussi indiqué que les conditions des concours pour les postes d'une durée déterminée sont assez restreintes pour ce qui est de la zone de concours, des compétences exigées et de la durée du concours. Ces conditions limitent le nombre de postulants. Les gestionnaires ont ajouté qu'il arrive souvent que les employés nommés pour une période déterminée obtiennent un statut d'employé nommé pour une période indéterminée parce qu'ils ont fait leurs preuves et qu'ils ont

acquis une connaissance du ministère et de son fonctionnement.

21.57 Un directeur d'une école d'administration publique a déclaré que ses étudiants qui se destinaient à une carrière dans la fonction publique étaient prêts à accepter un contrat ou une nomination pour une période déterminée parce qu'ils y voyaient la principale voie pour entrer dans la fonction publique. Le directeur a souligné qu'en conséquence, les diplômés consacraient une partie de leur énergie à chercher des postes d'une durée indéterminée au lieu de s'investir pleinement dans leur travail et de relever les défis du poste. Ils devenaient également cyniques à l'égard du processus de recrutement et des carrières dans la fonction publique. Certains gestionnaires à qui nous avons parlé ont formulé les mêmes observations. Lorsqu'ils sont embauchés pour une période déterminée, les employés continuent de chercher un poste d'une durée indéterminée ailleurs et quitteront probablement le ministère si une offre leur est faite. Cette recherche incessante a une incidence sur la productivité des unités de travail.

À notre avis, l'embauche à court terme dénote un manque de planification à long terme.

21.58 Le taux de création d'emplois et le taux d'emploi augmentent, alors que le taux de chômage diminue; cette tendance révèle que des ressources plus rares font l'objet d'une concurrence accrue. Dans les années 1990, l'emploi a augmenté pour les travailleurs du savoir du domaine de la gestion ainsi que des domaines scientifique, professionnel et technique. Les agents de placement dans les universités ont aussi souligné qu'il arrive aux diplômés qualifiés de ne pas songer à la fonction publique pour un emploi à court terme lorsque des concurrents offrent des postes permanents. Par conséquent, il se peut que la fonction publique perde des candidats qualifiés et trouve plus difficile de les attirer dans un marché de plus en plus concurrentiel.

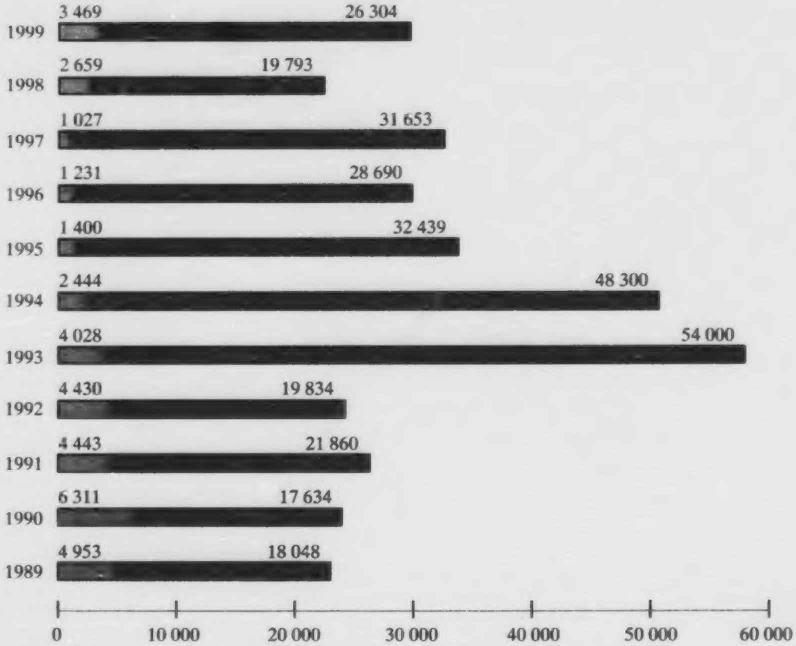
21.59 À notre avis, cette pratique d'embauche à court terme dénote un manque de planification à long terme. Les gestionnaires réagissent en comblant les postes vacants au moyen d'une embauche

Pièce 21.4

Types de nomination à la fonction publique

Pour une période indéterminée

Pour une période déterminée



Remarque : Les emplois pour une période déterminée englobent des emplois à temps partiel ou à temps plein pour une période fixe, prédéterminée.

Source : Rapports annuels de la Commission de la fonction publique, de 1989 à 1999

pour une période déterminée, tenant peu compte des besoins à long terme. Cette tendance pourrait aussi nuire à la planification et à l'utilisation du Programme de recrutement postsecondaire.

21.60 La Commission de la fonction publique devrait examiner la tendance des ministères à embaucher pour une période déterminée et établir la mesure dans laquelle cette pratique influe sur la stratégie de recrutement du gouvernement et sur l'utilisation du Programme de recrutement postsecondaire.

La Commission de la fonction publique doit être un meilleur recruteur

21.61 La Commission de la fonction publique et les ministères partagent la responsabilité des deux campagnes de recrutement qui sont menées chaque année dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire.

21.62 En sa qualité de gestionnaire général du Programme, la Commission est responsable de la promotion, de l'administration du processus de demande, des tests initiaux et de la présélection. Pour ce qui est des programmes de développement organisationnel (PSG, PFAÉ et RPAF), il lui arrive souvent de s'occuper des centres d'évaluation et de coordonner les entrevues. Une fois que la Commission soumet le nom des candidats aux ministères, son travail est terminé.

21.63 Les ministères indiquent à la Commission la nature et le nombre de postes pour lesquels ils recruteront ainsi que la scolarité et les compétences requises. Certains d'entre eux font la promotion de leurs postes lors de visites des campus universitaires effectuées par leurs représentants. Une fois que la Commission a communiqué le nom des candidats, la plupart des ministères appliquent d'autres processus de sélection, notamment un examen plus approfondi des demandes ainsi que des tests et des entrevues. Dans la plupart des cas, il s'écoule jusqu'à neuf mois entre la présentation d'une demande d'emploi et l'offre d'emploi.

21.64 Malgré le long processus qui précède la prise d'une décision finale, les dirigeants des ministères qui ont fait appel au Programme sont très satisfaits des résultats et trouvent que les candidats choisis sont très qualifiés.

Malgré le long processus de recrutement, les fonctionnaires trouvent que les candidats choisis sont très qualifiés.

La promotion de la fonction publique fédérale auprès des diplômés universitaires pourrait être améliorée

21.65 Nous nous attendions à ce que la fonction publique et ses valeurs fassent l'objet d'une promotion et à ce que le milieu de travail soit présenté de façon réaliste.

21.66 Selon les agents de placement dans les universités et un sondage récent auprès des étudiants, la Commission ne fait pas une promotion suffisante et énergique des avantages d'une carrière à la fonction publique. L'information sur les avantages sociaux et la rémunération, le milieu de travail, les enjeux et les carrières laisse à désirer. De plus, les étudiants ne savent pas que le gouvernement ne réduit plus ses effectifs et qu'il embauche actuellement. Cela est crucial, compte tenu de la concurrence dont les candidats qualifiés font l'objet.

Les étudiants ne savaient pas que le gouvernement embauchait et qu'il ne réduisait plus ses effectifs.

21.67 Nous avons remarqué que la Commission avait lancé certaines initiatives promotionnelles. En 1999, elle a préparé une trousse pour conférencier qui contient des informations générales sur la fonction publique fédérale. Pour la campagne de l'automne 2000 du Programme de recrutement postsecondaire, la Commission a présenté sur son site Web (www.emplois.gc.ca) plus d'information sur les avantages d'une carrière à la fonction publique.

21.68 En 1999, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce

international a produit, à l'intention des candidats, des documents qui présentent une image réaliste des avantages et des inconvénients d'une carrière dans le service extérieur. Statistique Canada a préparé une brochure qui trace les grandes lignes du processus de sélection et des avantages d'une carrière au sein de l'organisation.

21.69 À notre avis, il faut en faire plus pour promouvoir la fonction publique en tant que choix de carrière.

Les visites du gouvernement sur les campus pourraient être mieux coordonnées

21.70 Nous nous attendions que le personnel de la Commission et celui des ministères coordonnent leurs visites des campus universitaires.

21.71 Durant les campagnes de recrutement effectuées dans le cadre du Programme, la Commission fait appel au personnel de ses bureaux régionaux pour visiter les campus universitaires. Certains ministères qui annoncent des postes par l'intermédiaire du Programme envoient aussi des représentants dans les universités, d'autres ne le font pas.

21.72 Nous avons remarqué que les visites de la Commission et des ministères ne coïncidaient pas toujours. De plus, les agents de placement dans les universités ont indiqué que les étudiants étaient parfois déconcertés par l'image de la fonction publique.

21.73 Certains étudiants ne savent pas si la Commission recrute pour la fonction publique, pour elle-même ou pour les ministères. D'autres ne savent pas que certains ministères font partie de la fonction publique. La Commission et les ministères doivent revoir la promotion de la fonction publique dans son ensemble et expliquer plus clairement comment les postes cadrent dans le tableau général.

21.74 Les agents de placement dans les universités ont indiqué qu'une approche unifiée aurait plus d'effet. La Commission pourrait faire la promotion des carrières à la fonction publique en général, et les ministères pourraient expliquer les avantages des possibilités ou débouchés qu'ils ont à offrir. Les agents de placement et les responsables des ressources humaines dans les organisations privées croient que la pratique la plus efficace consiste à déléguer lors de chaque visite un cadre supérieur qui peut répondre aux questions de nature générale ainsi qu'une personne nouvellement embauchée capable de comprendre les besoins des étudiants.

21.75 Les agents de placement dans les universités ont proposé que le gouvernement fasse la promotion des possibilités d'emploi auprès des étudiants qui entreprennent les premières années d'un programme de premier cycle afin de les inciter à envisager une carrière à la fonction publique et à se préparer en conséquence. Ils ont aussi laissé entendre que le gouvernement pourrait souhaiter accroître sa visibilité sur les campus. Cette présence accrue lui permettrait de mieux promouvoir la fonction publique à titre de choix de carrière et de fournir aux étudiants des renseignements plus actuels sur le Programme de recrutement postsecondaire.

Le calendrier des campagnes de recrutement pose problème

21.76 Les agents de placement dans les universités et les gestionnaires du gouvernement s'inquiètent de la brièveté des campagnes de recrutement effectuées dans le cadre du Programme et du moment où elles se tiennent. Chaque campagne dure environ quatre semaines et se tient habituellement en septembre puis en janvier. Le recrutement pour les programmes de perfectionnement des ministères et de développement organisationnel se fait uniquement à l'automne. La campagne d'automne du Programme commence la première semaine du semestre, alors que la plupart des étudiants choisissent leurs cours,

organisent leur horaire et s'installent; l'évaluation des candidats a lieu pendant les examens de mi-session.

21.77 L'information présentée sur le site Web du Programme est limitée, sauf pendant les deux campagnes. Le Programme ne prévoit pas de mécanisme qui permette de soumettre une demande d'emploi en tout temps.

Le Programme n'offre pas de possibilités dans l'ensemble du pays

21.78 Étant donné que plus des deux tiers des fonctionnaires fédéraux travaillent à l'extérieur de la région de la capitale nationale, nous nous attendions à ce que le Programme recrute au niveau d'entrée dans d'autres régions.

21.79 Nous avons constaté que le Programme offrait des emplois principalement dans la région de la capitale nationale. Les agents de placement dans les universités nous ont dit que le manque de débouchés dans les régions et la nécessité de se réinstaller dans la région de la capitale nationale frustraient les étudiants. Le personnel régional de la Commission croit que le Programme doit être adapté aux besoins de recrutement des régions parce que les débouchés actuels dans la région de la capitale nationale ne sont pas toujours attrayants pour les candidats.

21.80 Les agents de placement ont ajouté que lorsque les représentants régionaux de la Commission visitent les campus, ils font uniquement la promotion des postes annoncés dans le cadre du Programme. Ils ne parlent pas des possibilités qui pourraient s'ouvrir dans les bureaux régionaux des ministères au moment du recrutement général.

21.81 Les recruteurs d'organisations des secteurs privé et parapublic ont des pratiques de recrutement plus dynamiques, plus opportunes et plus souples (voir la pièce 21.5).

21.82 Lorsqu'on compare les pratiques de ces organisations à celles de la Commission, on constate que ces organisations sont plus visibles sur les campus et qu'elles rencontrent régulièrement les agents de placement et les membres du corps enseignant des établissements. Elles définissent clairement leur image de marque et ne limitent pas à des périodes ou à des campagnes précises les moments où des demandes d'emploi peuvent être présentées. Les gestionnaires de ces organisations mettent davantage l'accent sur les résultats que sur le processus, qui prend habituellement moins de temps.

Le Programme ne prévoit pas de mécanisme qui permette de soumettre une demande d'emploi en tout temps.

21.83 La Commission de la fonction publique a pris un certain nombre de mesures pour améliorer le rendement des campagnes du Programme de recrutement postsecondaire. Toutefois, les agents de placement dans les universités et les gestionnaires du gouvernement croient qu'il faut faire mieux pour promouvoir la fonction publique en tant que choix de carrière, accroître la visibilité du gouvernement sur les campus et établir le calendrier des campagnes. Il faudra aussi examiner la possibilité d'augmenter l'étendue du Programme en vue d'offrir plus de postes dans les régions.

21.84 Afin d'améliorer son rendement à titre de recruteur d'étudiants universitaires dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire, la Commission de la fonction publique devrait revoir la conception du Programme en vue de le rendre plus souple, plus adaptable et plus opportun.

21.85 La Commission de la fonction publique devrait mieux coordonner les activités de recrutement avec les ministères afin de promouvoir la fonction publique en tant que choix de carrière et d'offrir des débouchés dans l'ensemble du Canada.

On pourrait utiliser davantage les résultats des campagnes de recrutement

En 1998, près de 5 600 candidats répondaient aux exigences de base, mais n'ont pas été embauchés.

21.86 Quelque 11 500 diplômés ont soumis leur candidature à l'occasion de la campagne du Programme de recrutement postsecondaire en 1998. La Commission a soumis quelque 6 400 noms aux gestionnaires des programmes de développement organisationnel et aux représentants des ministères en vue d'évaluations plus poussées. Résultat : environ 800 d'entre eux ont été embauchés, ce qui fait que presque 5 600 candidats qui étaient intéressés par des postes dans la fonction publique et qui répondaient aux exigences de base n'ont pas été embauchés.

21.87 Selon le système d'information de la Commission, les concours de recrutement général de 1998-1999 ont donné lieu à quelque 7 000 nominations dans la catégorie de l'administration et du service extérieur ainsi que dans la catégorie scientifique et professionnelle. Environ 5 400 de ces nominations étaient pour une période déterminée.

La tenue d'un répertoire de candidats qualifiés maximiserait les résultats

21.88 La Commission consacre considérablement de temps et d'argent à l'annonce des postes, au traitement des demandes et à l'évaluation des candidats. Toutefois, à l'exception de quelques rares occasions, la Commission ne tient pas de répertoire de candidats qualifiés qui pourrait servir au recrutement général.

21.89 À notre avis, si les gestionnaires du gouvernement avaient accès à des répertoires de candidats qualifiés, présélectionnés et évalués selon le principe général du mérite, leur processus de dotation en personnel pourrait être plus efficace. Les gestionnaires pourraient aussi être plus enclins à embaucher ces candidats pour une période indéterminée.

Pièce 21.5

Pratiques de recrutement dans des organisations privées et dans une organisation parapublique

Organisations privées

- Une institution financière canadienne participe à chacune des foires de l'emploi qui se tient sur les campus universitaires et elle offre de nombreux à-côtés pour attirer les étudiants. Son site Web est facile à consulter, et les étudiants peuvent soumettre des demandes d'emploi à longueur d'année.
- Une compagnie d'assurance canadienne participe à chacune des foires pertinentes qui se tient dans les écoles secondaires et sur les campus universitaires où un programme en actuariat est offert. Elle offre des emplois d'été aux étudiants pendant trois ans et éventuellement un emploi permanent. Le site Web de la compagnie est facile à consulter, et les étudiants peuvent soumettre des demandes d'emploi à longueur d'année. Elle annonce aussi des postes dans tous les journaux pertinents et par l'intermédiaire de Développement des ressources humaines Canada. La compagnie a mis au point une trousse d'embauche et de recrutement pour ses gestionnaires.
- Une entreprise internationale de haute technologie paie les frais d'inscription des étudiants qu'elle embauche l'été, de manière que ces derniers puissent lui servir d'ambassadeurs sur les campus pendant toute l'année. En retour, l'entreprise s'attend que les étudiants participent aux salons de l'emploi et qu'ils fassent la promotion de leur employeur. Le site Web de l'entreprise est facile à consulter, et les étudiants peuvent soumettre des demandes d'emploi à longueur d'année.

Organisation parapublique

- Un établissement de recherche canadien trouve et joint les étudiants de premier cycle en sciences biologiques et leur offre des emplois d'été ou des emplois pour une période déterminée. Son intention est de les embaucher au moment où ils obtiendront leur doctorat.

Source : Organisations canadiennes

En 1998, près de 5 600 candidats répondaient aux exigences de base, mais n'ont pas été embauchés.

On pourrait utiliser davantage les résultats des campagnes de recrutement

21.86 Quelque 11 500 diplômés ont soumis leur candidature à l'occasion de la campagne du Programme de recrutement postsecondaire en 1998. La Commission a soumis quelque 6 400 noms aux gestionnaires des programmes de développement organisationnel et aux représentants des ministères en vue d'évaluations plus poussées. Résultat : environ 800 d'entre eux ont été embauchés, ce qui fait que presque 5 600 candidats qui étaient intéressés par des postes dans la fonction publique et qui répondaient aux exigences de base n'ont pas été embauchés.

21.87 Selon le système d'information de la Commission, les concours de recrutement général de 1998-1999 ont donné lieu à quelque 7 000 nominations dans la catégorie de l'administration et du service extérieur ainsi que dans la catégorie scientifique et professionnelle. Environ 5 400 de ces nominations étaient pour une période déterminée.

La tenue d'un répertoire de candidats qualifiés maximiserait les résultats

21.88 La Commission consacre considérablement de temps et d'argent à l'annonce des postes, au traitement des demandes et à l'évaluation des candidats. Toutefois, à l'exception de quelques rares occasions, la Commission ne tient pas de répertoire de candidats qualifiés qui pourrait servir au recrutement général.

21.89 À notre avis, si les gestionnaires du gouvernement avaient accès à des répertoires de candidats qualifiés, présélectionnés et évalués selon le principe général du mérite, leur processus de dotation en personnel pourrait être plus efficace. Les gestionnaires pourraient aussi être plus enclins à embaucher ces candidats pour une période indéterminée.

Pièce 21.5

Pratiques de recrutement dans des organisations privées et dans une organisation parapublique

Organisations privées

- Une institution financière canadienne participe à chacune des foires de l'emploi qui se tient sur les campus universitaires et elle offre de nombreux à-côtés pour attirer les étudiants. Son site Web est facile à consulter, et les étudiants peuvent soumettre des demandes d'emploi à longueur d'année.
- Une compagnie d'assurance canadienne participe à chacune des foires pertinentes qui se tient dans les écoles secondaires et sur les campus universitaires où un programme en actuariat est offert. Elle offre des emplois d'été aux étudiants pendant trois ans et éventuellement un emploi permanent. Le site Web de la compagnie est facile à consulter, et les étudiants peuvent soumettre des demandes d'emploi à longueur d'année. Elle annonce aussi des postes dans tous les journaux pertinents et par l'intermédiaire de Développement des ressources humaines Canada. La compagnie a mis au point des trousses d'information et de recrutement pour ses gestionnaires.
- Une entreprise internationale de haute technologie paie les frais d'inscription des étudiants qu'elle embauche l'été, de manière que ces derniers puissent lui servir d'ambassadeurs sur les campus pendant toute l'année. En retour, l'entreprise s'attend que les étudiants participent aux salons de l'emploi et qu'ils fassent la promotion de leur employeur. Le site Web de l'entreprise est facile à consulter, et les étudiants peuvent soumettre des demandes d'emploi à longueur d'année.

Organisation parapublique

- Un établissement de recherche canadien trouve et [illegible] les étudiants de premier cycle en sciences biologiques et leur offre des emplois d'été ou des emplois pour une période déterminée. Son intention est de les embaucher au moment où ils obtiendront leur diplôme.

Source : Organisations canadiennes

21.90 La Commission gère un répertoire de candidats pour les postes en gestion de l'information et en technologie de l'information (GI-TI) et elle applique des techniques novatrices en vue de multiplier les débouchés pour les diplômés et de faciliter la dotation en personnel pour les gestionnaires. Le Programme de recrutement postsecondaire pourrait tirer profit de certaines de ces techniques.

Peu de ministères utilisent le Programme

21.91 Entre 1996 et 1999, neuf ministères ont annoncé régulièrement des postes dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire et sept autres l'ont fait occasionnellement. Le fait que de nombreux ministères n'embauchent pas par l'intermédiaire du Programme est inexplicable, étant donné que certains de leurs postes exigent un diplôme universitaire.

21.92 En raison de l'appel en faveur du renouvellement de la fonction publique, nous nous attendions à ce que plus de ministères aient pris part au Programme. Le nombre d'entre eux qui participent à la campagne de l'automne 2000 est plus élevé qu'auparavant, mais il ne représente qu'une petite partie du gouvernement fédéral. Nous n'avons pas trouvé d'analyse pouvant expliquer cette faible participation.

21.93 **La Commission de la fonction publique devrait maximiser l'utilisation des résultats des campagnes menées dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire en gérant un répertoire de candidats présélectionnés. On devrait utiliser ce répertoire pour combler les postes qui sont annoncés durant ces campagnes ainsi que d'autres postes au gouvernement.**

21.94 **La Commission de la fonction publique devrait déterminer pourquoi il n'y a pas plus de ministères qui participent au Programme et remédier aux inquiétudes des ministères au sujet de la conception du Programme.**

L'évaluation et la communication des résultats du Programme sont limitées

21.95 Nous nous attendions à ce que la Commission de la fonction publique évalue régulièrement les activités du Programme de recrutement postsecondaire, particulièrement les taux d'acceptation d'offre d'emploi et de maintien en poste, les coûts ainsi que les outils de sélection.

En raison de l'appel en faveur du renouvellement de la fonction publique, nous nous attendions à ce que plus de ministères aient pris part au Programme.

21.96 Les gestionnaires du secteur privé fournissent des analyses et des commentaires aux divisions des ressources humaines pour qu'elles remanient leurs stratégies de recrutement (voir la pièce 21.6).

L'évaluation des activités de recrutement du Programme laisse à désirer

21.97 **Les taux d'acceptation et de maintien en poste ne sont pas analysés.** En 1999-2000, la Commission a entrepris une étude longitudinale qui portait sur le processus de recrutement appliqué lors de la campagne de l'automne 1998, depuis la présentation des demandes d'emploi jusqu'aux nominations. L'étude visait à améliorer la compréhension du processus, à informer sur la question et à cerner les barrières éventuelles à la diversité dans les groupes professionnels.

En 1998, les ministères ont comblé seulement 62 p. 100 des postes annoncés dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire.

21.98 L'étude révèle que les ministères ont comblé seulement 62 p. 100 des postes annoncés dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire en 1998. L'étude fait mention de données semblables pour les années antérieures. La Commission a reconnu ne pas pouvoir expliquer ces résultats parce qu'elle n'avait pas recueilli systématiquement d'information sur le nombre de candidats qui s'étaient qualifiés et qui avaient été sélectionnés dans le cadre du Programme. C'est pour les mêmes raisons qu'elle ne

peut pas donner aux coordonnateurs régionaux du Programme des conseils pour les aider à revoir leurs activités promotionnelles. Pour améliorer le suivi des résultats des campagnes, la Commission a établi des ententes de partenariat avec les ministères participants en vertu desquelles ces derniers doivent faire rapport des raisons pour lesquelles il y a un écart entre le nombre de postes annoncés et le nombre de postulants embauchés.

21.99 Nous avons mentionné au paragraphe 21.46 que certains programmes de développement organisationnel ont eu des difficultés à atteindre les niveaux de recrutement fixés. Ces niveaux n'ont pas été révisés à la lumière de l'expérience passée et les activités de recrutement n'ont pas été modifiées de manière que les niveaux puissent être atteints à l'avenir. De plus, on ne cherche pas systématiquement à savoir si, une fois les programmes de développement organisationnel terminés, les candidats restent à la fonction publique ou s'ils accèdent à des postes de gestion.

21.100 Les agents de placement dans les universités aimeraient que la Commission leur communique l'information suivante : le nombre d'étudiants qui ont postulé un emploi et le nombre parmi ceux-ci dont le nom a été soumis aux ministères et aux gestionnaires des programmes de développement organisationnel, ainsi que le nombre d'étudiants embauchés. Ces renseignements les aideraient à formuler des recommandations concernant les programmes d'études et à conseiller les étudiants sur les carrières à la fonction publique.

21.101 Nous avons constaté que Statistique Canada fait le suivi de ses taux d'acceptation et de maintien en poste pour prendre des décisions en matière de planification des ressources humaines et

Pièce 21.6

Exemples de rétroaction sur le recrutement dans certaines organisations du secteur privé

- Une compagnie d'assurance canadienne s'attend à recevoir de la rétroaction de ses gestionnaires afin de remanier sa stratégie de recrutement. Les gestionnaires doivent rendre des comptes et ils doivent faire un rapport au chef de la direction si une nouvelle recrue ne réussit pas. La division des ressources humaines met à jour sa trousse d'embauche et de recrutement à la lumière de la rétroaction obtenue des gestionnaires. La division prépare un rapport d'entrevue de fin d'emploi dans lequel on trouve les vues des employés nommés pour une période déterminée qui partent, et le soumet au chef de la direction pour qu'il y donne suite.
- Une institution financière canadienne soumet les employés qui partent à une entrevue de fin d'emploi et remanie sa stratégie de recrutement en conséquence. Elle se sert également des résultats des entrevues de fin d'emploi afin de mettre à jour les compétences exigées pour les postes au niveau d'entrée.
- Une entreprise canadienne qui œuvre dans le domaine de la chimie, de la mécanique et de l'électricité fait ressortir le caractère diversifié de ses postes pour attirer les bons éléments. Elle s'attend que les employés aient trois ou quatre carrières pendant qu'ils sont à son emploi. Après deux ans, la division des ressources humaines et les gestionnaires discutent de nouveaux débouchés avec les employés. Comme son taux de roulement est très faible, l'entreprise participe à un sondage annuel de l'industrie sur les ressources humaines. Le sondage fournit de l'information sur le temps qu'il faut pour combler un poste ainsi que sur les taux d'acceptation au moment du recrutement et les coûts du recrutement.
- Une entreprise industrielle internationale évalue régulièrement ses pratiques de recrutement et fait face à la concurrence que lui livrent les autres entreprises sur le plan du recrutement de la manière suivante : [Traduction] « Il faut offrir constamment des défis aux employés. Pour réduire la mobilité des employés, ces défis doivent être plus stimulants que ceux des concurrents. De nos jours, les stratégies de recrutement des entreprises concurrentielles doivent tenir compte de la nécessité de façonner les postes de manière à attirer les bons éléments. »

Source : Organisations canadiennes

peut pas donner aux coordonnateurs régionaux du Programme des conseils pour les aider à revoir leurs activités promotionnelles. Pour améliorer le suivi des résultats des campagnes, la Commission a établi des ententes de partenariat avec les ministères participants en vertu desquelles ces derniers doivent faire rapport des raisons pour lesquelles il y a un écart entre le nombre de postes annoncés et le nombre de postulants embauchés.

21.99 Nous avons mentionné au paragraphe 21.46 que certains programmes de développement organisationnel ont eu des difficultés à atteindre les niveaux de recrutement fixés. Ces niveaux n'ont pas été révisés à la lumière de l'expérience passée et les activités de recrutement n'ont pas été modifiées de manière que les niveaux puissent être atteints à l'avenir. De plus, on ne cherche pas systématiquement à savoir si, une fois les programmes de développement organisationnel terminés, les candidats restent à la fonction publique ou s'ils accèdent à des postes de gestion.

21.100 Les agents de placement dans les universités aimeraient que la Commission leur communique l'information suivante : le nombre d'étudiants qui ont postulé un emploi et le nombre parmi ceux-ci dont le nom a été soumis aux ministères et aux gestionnaires des programmes de développement organisationnel, ainsi que le nombre d'étudiants embauchés. Ces renseignements les aideraient à formuler des recommandations concernant les programmes d'études et à conseiller les étudiants sur les carrières à la fonction publique.

21.101 Nous avons constaté que Statistique Canada fait le suivi de ses taux d'acceptation et de maintien en poste pour prendre des décisions en matière de planification des ressources humaines et

Pièce 21.6

Exemples de rétroaction sur le recrutement dans certaines organisations du secteur privé

- **Une compagnie d'assurance canadienne s'attend à recevoir de la rétroaction de ses gestionnaires afin de remanier sa stratégie de recrutement. Les gestionnaires doivent rendre des comptes et ils doivent faire un rapport au chef de la direction si une nouvelle recrue ne réussit pas. La division des ressources humaines met à jour sa trousse d'embauche et de recrutement à la lumière de la rétroaction obtenue des gestionnaires. La division prépare un rapport d'entrevue de fin d'emploi dans lequel on trouve les vues des employés nommés pour une période déterminée qui partent, et le soumet au chef de la direction pour qu'il y donne suite.**
- **Une institution financière canadienne soumet les employés qui partent à une entrevue de fin d'emploi et remanie sa stratégie de recrutement en conséquence. Elle se sert également des résultats des entrevues de fin d'emploi afin de mettre à jour les compétences exigées pour les postes au niveau d'entrée.**
- **Une entreprise canadienne qui oeuvre dans le domaine de la chimie, de la mécanique et de l'électricité fait ressortir le caractère diversifié de ses postes pour attirer les bons éléments. Elle s'attend que les employés aient trois ou quatre carrières pendant qu'ils sont à son emploi. Après deux ans, la division des ressources humaines et les gestionnaires discutent de nouveaux débouchés avec les employés. Comme son taux de roulement est très faible, l'entreprise participe à un sondage annuel de l'industrie sur les ressources humaines. Le sondage fournit de l'information sur le temps qu'il faut pour combler un poste ainsi que sur les taux d'acceptation au moment du recrutement et les coûts du recrutement.**
- **Une entreprise industrielle internationale évalue régulièrement ses pratiques de recrutement et fait face à la concurrence que lui livrent les autres entreprises sur le plan du recrutement de la manière suivante : [Traduction] « Il faut offrir constamment des défis aux employés. Pour réduire la mobilité des employés, ces défis doivent être plus stimulants que ceux des concurrents. De nos jours, les stratégies de recrutement des entreprises concurrentielles doivent tenir compte de la nécessité de façonner les postes de manière à attirer les bons éléments. »**

Source : Organisations canadiennes

redéfinir ses activités en conséquence. Le ministère des Affaires étrangères et Commerce international examine les problèmes qu'il éprouve à maintenir en poste les agents du service extérieur. Pour faire suite à un examen récent des résultats obtenus lors de la dernière campagne de recrutement réalisée dans le cadre du Programme, le Ministère rationalise son processus d'évaluation du Programme du service extérieur et du Programme de spécialistes de la gestion et des affaires consulaires en raison des similitudes au niveau des exigences fondamentales de recrutement.

21.102 Les organisations ont une connaissance inégale de ce qu'il leur en coûte pour le recrutement. Nous nous attendions que la Commission et les ministères établissent les coûts du recrutement et qu'ils se servent de ces données pour améliorer la gestion du Programme de recrutement postsecondaire. Nous avons constaté que la connaissance et l'utilisation de ces données variaient.

21.103 Selon les estimations de la Commission, les coûts directs qu'elle a engagés pour le Programme sont passés de 1,19 million de dollars en 1997-1998 — pour le recrutement de quelque 350 candidats en une campagne — à 1,38 million de dollars en 1998-1999 — pour le recrutement d'environ 850 candidats en deux campagnes. Elle s'attend à ce qu'il lui en coûte 1,44 million de dollars pour le recrutement de 800 candidats en 1999-2000. Ces données ne tiennent pas compte des coûts d'évaluation et de sélection engagés par les ministères et des coûts des programmes de développement organisationnel.

21.104 Nous n'avons trouvé aucune analyse coût-efficacité des composantes du Programme, comme les visites dans les universités, les diverses activités promotionnelles et le recours aux bureaux régionaux. Une telle analyse permettrait à la Commission de maximiser ses investissements dans ces composantes et de faire les ajustements nécessaires.

21.105 Statistique Canada est doté d'un système qui lui permet de surveiller adéquatement ses coûts de recrutement. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a commencé récemment à budgétiser ses coûts de recrutement et à en faire le suivi.

21.106 À notre avis, le fait que la Commission et les ministères connaissent mal le coût de leurs activités de recrutement — investissement important dans les ressources humaines — limite leur capacité de surveiller et d'améliorer le rapport coût-efficacité de ces activités.

21.107 On a évalué les outils de sélection pour déterminer s'ils étaient préjudiciables à l'équité en emploi. La Commission de la fonction publique a entrepris deux études distinctes pour mieux s'assurer que les processus d'évaluation des candidats tiennent compte de l'équité en emploi. La première étude est l'Examen externe d'instruments choisis du Centre de psychologie du personnel de la CFP (Rapport Cronshaw). On y évalue un échantillon d'outils de sélection et on les a testés pour déterminer s'ils étaient préjudiciables à l'équité en emploi ou s'ils influaient négativement sur celle-ci. Au nombre des outils évalués se trouvaient certains outils utilisés pour le Programme de recrutement postsecondaire.

La Commission de la fonction publique a entrepris deux études distinctes pour mieux s'assurer que les processus d'évaluation des candidats tiennent compte de l'équité en emploi.

21.108 Résultat : la Commission a remplacé deux tests utilisés dans le cadre du Programme parce qu'ils avaient une incidence négative sur l'équité en emploi. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a changé les exigences au chapitre de la scolarité pour les agents du service extérieur, les faisant passer d'une maîtrise à un baccalauréat. Statistique Canada a fait de même.

21.109 La deuxième étude, l'Étude longitudinale dont nous avons parlé plus tôt, mettait l'accent sur les résultats du

Il est difficile de déterminer la mesure dans laquelle le Programme contribue au renouvellement des effectifs de professionnels et de gestionnaires du gouvernement.

Programme pour les groupes visés par l'équité en emploi.

21.110 En juin 2000, le Groupe de travail sur les minorités visibles, présidé par Lewis Perinbam, a suggéré qu'une personne embauchée sur cinq fasse partie d'une minorité visible. Le Groupe de travail a fait état de ses préoccupations au sujet de la réduction considérable notée entre le nombre de demandes d'emploi reçues des minorités visibles et le nombre de personnes embauchées. Il a laissé entendre que le principe du mérite n'était pas appliqué de façon valable. L'Étude longitudinale de la Commission indiquait que 22 p.100 des nominations faites à la suite de la campagne de 1998 visaient des membres des minorités visibles, ce qui est bien supérieur au taux de participation des minorités visibles au marché du travail et égal au ratio d'embauche proposé par le Groupe de travail. Toutefois, l'Étude souligne aussi une baisse considérable de la représentation des minorités visibles au niveau du nombre de noms communiqués à la suite des demandes d'emploi, puis un déclin également au niveau des nominations.

21.111 Au cours de notre vérification, les agents de placement dans les universités ont souligné la nécessité, pour la Commission, de multiplier ses contacts avec diverses associations étudiantes des campus qui s'intéressent aux questions d'équité en emploi afin de faciliter davantage le recrutement dans le cadre du Programme. Nous sommes conscients que la Commission a accru ses activités de rayonnement, mais il lui faudra peut-être tenir les universités mieux informées de ses activités.

21.112 Nous nous attendons à ce que la Commission utilise l'Étude longitudinale pour améliorer et suivre les résultats des futures campagnes de recrutement du Programme.

21.113 L'efficience et l'efficacité du Programme n'ont pas été évaluées. Dans le cadre du Programme, les ministères ont embauché plus de 1 500 candidats entre 1996-1997 et 1999-2000 et ils devaient en embaucher 800 en 1999-2000. Nous n'avons trouvé aucune évaluation qui établisse la mesure dans laquelle les niveaux de recrutement du Programme sont suffisants pour donner suite à la priorité en matière de recrutement. Nous n'avons trouvé aucune analyse qui détermine si le Programme complète les autres activités de recrutement dans la fonction publique.

21.114 Comme les attentes générales en matière de recrutement n'ont pas été énoncées, il est difficile d'évaluer l'efficience et l'efficacité du Programme. Pour la même raison, il est difficile de déterminer la mesure dans laquelle le Programme contribue au renouvellement des effectifs de professionnels et de gestionnaires du gouvernement et de savoir si des mesures correctives s'imposent.

La communication des résultats doit être considérablement améliorée

21.115 Nous nous attendions à ce que la Commission fasse rapport des résultats du Programme de recrutement postsecondaire.

21.116 Nous avons examiné les rapports annuels de la Commission, ses rapports sur les plans et les priorités ainsi que ses rapports sur le rendement. Nous avons constaté que l'information communiquée dans les rapports annuels se limite habituellement à des données quantitatives sur le nombre et le type de nominations. Ces documents ne contiennent pas d'analyses de la tendance à long terme ni de renseignements qualitatifs, comme les tendances d'embauche dans le cadre des programmes de recrutement, les groupes professionnels où devraient se produire des pénuries, la participation des ministères aux activités d'embauche et le rendement de ces derniers par type d'emploi. Comme la Commission n'a pas énoncé ses attentes pour ce qui est des niveaux de recrutement, elle ne peut pas

rendre compte adéquatement des résultats. Toutefois, elle doit, à tout le moins, expliquer les difficultés qu'elle a rencontrées dans ses efforts pour atteindre les niveaux de recrutement et discuter des leçons qu'elle a retenues.

21.117 La direction des ministères et les gestionnaires des programmes de développement organisationnel ne communiquent pas systématiquement à la Commission les résultats des activités menées dans le cadre du Programme au regard de leurs attentes et ils ne lui disent pas non plus ce qu'ils pensent du niveau de service qu'elle offre. Cette information aiderait à déterminer la mesure dans laquelle des changements devraient être apportés à la stratégie de recrutement.

21.118 La Commission de la fonction publique et les ministères devraient évaluer systématiquement les activités de recrutement menées dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire afin d'en améliorer l'efficience et l'efficacité. La Commission et les ministères devraient également présenter un rapport au Parlement sur les réalisations du Programme.

Le travail du Comité des hauts fonctionnaires sur le recrutement n'est pas terminé

21.119 Pour souligner l'importance que le gouvernement accorde au recrutement, le greffier du Conseil privé a créé, en octobre 1999, un sous-comité de sous-ministres sur le recrutement. Les objectifs du sous-comité étaient d'élaborer un énoncé du problème, une stratégie fédérale et un plan de travail pour répondre aux besoins de recrutement du gouvernement. Le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) a demandé au sous-comité de veiller à ce que ses recommandations tiennent compte des diverses options qui s'offraient notamment pour l'utilisation stratégique du recrutement, les futures campagnes gouvernementales dans ce domaine et l'intégration des activités de recrutement à l'examen de l'intégrité des programmes (dont l'objet est de faire en sorte que les programmes actuels soient structurés de façon appropriée et dotés de ressources suffisantes).

21.120 L'extrait suivant du rapport reflète nos constatations :

> Les facteurs démographiques et les réalités du marché du travail ont dégarni nos rangs, et la situation risque encore de s'aggraver davantage si nous ne menons pas une véritable offensive de recrutement. Le recrutement représente, pour la fonction publique, un impératif encore plus important que pour la plupart des organisations canadiennes — tout cela s'inscrit dans un contexte où les travailleurs qualifiés sont de plus en plus recherchés sur le marché du travail. D'ici cinq ans, un nombre important de cadres arriveront à l'âge de la retraite et, chose plus importante encore, la situation sera la même dans les groupes qui assurent généralement leur relève. Les efforts de recrutement et de perfectionnement qui sont en cours ne permettront pas de répondre à la demande prévue.

21.121 À la lumière de notre examen du rapport et du plan d'action qui y est proposé, nous sommes d'avis que le plan d'action doit aller plus loin pour ce qui est de l'établissement des niveaux de recrutement du gouvernement, de la création d'une capacité dans le domaine des ressources humaines, de la mise en œuvre de solutions de rechange, comme la création d'une situation de « sureffectif » ou le maintien d'un bassin de postes génériques, et de la communication des résultats.

21.122 Pour ce qui est du Programme de recrutement postsecondaire, le sous-comité suggère un nombre d'initiatives qui font écho à nos recommandations : améliorer la promotion du Programme, accroître la visibilité du gouvernement sur les campus, gérer un

répertoire de candidats qualifiés présélectionnés et inciter plus de ministères à faire usage du Programme. Toutefois, le rapport et le plan d'action du sous-comité n'énoncent pas les résultats spécifiques attendus de ces initiatives.

Conclusion

21.123 Notre vérification et de nombreux rapports publics que nous avons étudiés révèlent que la fonction publique manque de travailleurs du savoir et que la situation devrait empirer dans cinq ans, étant donné que des facteurs démographiques entreront en jeu et que la génération du baby-boum atteindra l'âge de la retraite. Cette crise imminente laissera la fonction publique avec des postes de professionnels et de gestionnaires qui seront difficiles à combler dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Le gouvernement doit donc prendre des mesures immédiatement.

21.124 Les efforts déployés actuellement pour régler le problème du recrutement ne sont pas bien coordonnés parce que la direction d'une stratégie gouvernementale de recrutement n'incombe à personne. De plus, ces efforts ne sont pas opportuns ni efficients et ils ne permettront probablement pas de renouveler en cinq ans l'effectif de professionnels et de gestionnaires de la fonction publique.

21.125 En sa qualité actuelle de recruteur, la Commission de la fonction publique réussit à attirer des travailleurs du savoir qualifiés, mais cette réussite ne se traduit pas par l'embauche d'un nombre suffisant de personnes. La conception et la gestion du Programme de recrutement postsecondaire doivent être améliorées. La Commission doit aussi maximiser l'utilisation du Programme. En particulier, elle doit assumer les responsabilités qui lui ont été assignées en sa qualité de recruteur :

- encourager la participation des ministères dans le cadre du Programme;
- veiller à ce que les niveaux de recrutement du gouvernement soient précisés et à ce que ses objectifs soient atteints;
- mieux positionner la fonction publique auprès des diplômés universitaires de partout au Canada en tant que choix de carrière.

21.126 En sa qualité d'employeur, le Conseil du Trésor doit fournir des indications et des lignes directrices à la collectivité des ressources humaines et aux gestionnaires du gouvernement pour les aider à régler adéquatement le problème du recrutement. Il doit aussi prévoir les besoins en ressources des ministères afin de les aider à gérer le problème.

21.127 Les ministères doivent revoir leur participation aux initiatives organisationnelles et les pratiques actuelles de recrutement, et évaluer soigneusement l'incidence de ces dernières sur la planification à long terme de leurs ressources humaines.

21.128 En outre, la Commission, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères doivent définir comment ils peuvent mieux informer le Parlement sur les progrès réalisés en vue de recruter des employés pour une période indéterminée. L'information communiquée serait grandement améliorée si elle contenait des données quantitatives et qualitatives, comme les pratiques de recrutement, la répartition des ressources et les résultats obtenus au regard des niveaux de recrutement ainsi que les secteurs précis de pénurie, par groupe professionnel.

21.129 À notre avis, même si des mesures immédiates sont prises pour améliorer les pratiques de recrutement dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire, des pénuries de travailleurs du savoir pourraient tout de même se produire. La Commission

pourrait devoir envisager d'autres moyens de recruter au-delà du niveau d'entrée afin de réduire au minimum les conséquences que la fonction publique pourrait subir sur le plan de l'exécution des programmes et de la prestation de services de qualité aux Canadiens.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des ministères vérifiés : *L'importance que l'on accorde au recrutement dans la fonction publique est démontrée par l'engagement pris par le gouvernement dans le discours du Trône de 1999 et la priorité que lui a accordée le greffier du Bureau du Conseil privé en créant et en présidant lui-même un comité de sous-ministres mandaté pour élaborer des stratégies sur le recrutement. Ce comité a également reconnu (conformément aux observations du vérificateur général) que des stratégies adaptées seraient nécessaires, selon lesquelles le recrutement devrait se faire à tous les niveaux et non seulement au niveau d'entrée comme ce fut le cas dans le passé. Par exemple, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a élargi sa stratégie de recrutement de manière à inclure les détachements et les mutations latérales à mi-chemin de la carrière, ces mesures venant s'ajouter au traditionnel recrutement au niveau d'entrée.*

Le Conseil du Trésor accroît également ses activités de surveillance et de planification des besoins de ressources humaines dans la fonction publique. À cet effet, le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé un site Web sur l'Analyse démographique de l'effectif de la fonction publique, lequel contient des références, une fonction recherche et des liens avec d'autres sites tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique. Le Secrétariat travaillera en plus étroite collaboration avec la Commission de la fonction publique et les ministères. Notre objectif est de collaborer à l'analyse, à la planification et à l'élaboration de stratégies de recrutement qui répondront aux besoins spécifiques des ministères.

Les administrateurs généraux dirigent également des initiatives de renouvellement dans leurs ministères respectifs. Citons, à titre d'exemple, Pêches et Océans, qui a créé plusieurs groupes de travail au niveau des sous-ministres adjoints pour diriger la mise en place d'initiatives d'amélioration en milieu de travail. Ces initiatives visent essentiellement à renforcer la capacité d'élaborer des plans significatifs en matière de ressources humaines qui répondront aux stratégies de recrutement et de maintien des effectifs.

Le gouvernement est d'accord avec les recommandations du vérificateur général et s'entend avec lui sur le fait que la fonction publique doit adopter une approche active dans son renouvellement, laquelle offrira la possibilité de renforcer le caractère représentatif de la fonction publique et de recruter les personnes possédant les compétences nécessaires à l'exercice des fonctions futures.

Réponse de la Commission de la fonction publique : *La Commission est d'accord avec les recommandations formulées au sujet du Programme de recrutement postsecondaire et les observations de la vérification sont conformes aux constatations provenant des études de la Commission, ce qui appuie les améliorations en voie de réalisation et celles qui sont prévues.*

Le Programme s'est révélé un programme très important pour attirer et recruter de nouveaux employés à la fonction publique. La Commission est d'accord avec l'affirmation contenue dans un des points saillants du rapport de vérification, à l'effet que la Commission de la fonction publique recrute des candidats qualifiés. Pendant l'exercice 1999-2000, il y a eu, dans le cadre du Programme, 16 636 candidats pour 1 131 postes annoncés, ce qui illustre une bonne pénétration des marchés sur les campus. Ce n'est toutefois pas le seul mécanisme

dont disposent les gestionnaires d'embauche. En 1998-1999, environ 85 p. 100 de toutes les nominations pour une durée indéterminée ont été faites par d'autres voies que celle du Programme.

La Commission a besoin de nouveaux investissements importants en ressources afin de maximiser les résultats de la campagne du Programme de recrutement postsecondaire et d'en faire un outil de recrutement stratégique pour l'entrée à la fonction publique. La Commission a besoin de ressources pour reconstituer une capacité qui a été perdue dans la foulée de l'Examen des programmes de 1994 et la baisse subséquente des activités de recrutement. La demande de recrutement a augmenté de façon notable depuis deux ans. La Commission a réaffecté ses ressources et :

- *établi une autre campagne annuelle de recrutement postsecondaire à l'hiver depuis 1998;*
- *instauré la possibilité d'obtenir en direct de l'information sur les emplois et de poser sa candidature par l'entremise d'un site Web dont l'adresse est www.emplois.gc.ca;*
- *multiplié les efforts de promotion et de marketing grâce à des visites plus fréquentes sur les campus; accru sa présence aux salons des carrières et resserré ses liens avec les groupes de l'équité en emploi;*
- *amorcé l'élaboration de stratégies de recrutement spécialisées pour des groupes comme ceux de la collectivité des technologies de l'information;*
- *reconstitué des répertoires pour les groupes professionnels en forte demande, comme ceux des CS (Gestion des systèmes d'ordinateurs) et des PE (Gestion du personnel).*

***Commentaires particuliers se rapportant aux recommandations :** La Commission collaborera avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'appuyer les efforts des ministères en vue de l'élaboration d'un plan d'action sur le recrutement axé sur les résultats et de la détermination des niveaux de recrutement appropriés dans le cadre de leurs exercices de planification des ressources humaines. La Commission poursuivra ses efforts visant à aider les ministères au chapitre de la modélisation et de l'analyse démographique.*
Douze ministères, huit secteurs régionaux et quatre collectivités fonctionnelles (politiques, communications, inspection réglementaire, sciences et technologie) se sont prévalus de ces services récemment. La Commission étudie également avec le Secrétariat la création, en 2001, d'un centre conjoint d'expertise en démographie et en modélisation.

Le président de la Commission de la fonction publique a accru la visibilité du Programme en écrivant personnellement à ses collègues sous-ministres pour leur demander de participer aux campagnes du Programme, de désigner des « champions » du recrutement et de conclure des ententes de partenariat avec la Commission concernant les objectifs ministériels et le cadre des résultats. La Commission a également mis sur pied un comité consultatif interministériel sur les programmes de recrutement.

En collaboration avec le Secrétariat, la Commission a produit un plan d'action. En vertu de cette initiative, la Commission a présenté une analyse de rentabilisation en vue d'un accroissement des ressources afin de moderniser et de reconstituer la capacité de recrutement dans toute la fonction publique, et qui comprend la refonte de la campagne du Programme. Avec des ressources accrues, la Commission lancera un nouveau programme de recrutement postsecondaire à l'automne de 2001. La refonte portera notamment sur les éléments suivants :

- *l'établissement d'un cadre de planification et d'une stratégie axée sur les résultats qui cerne les attentes en matière de recrutement ainsi que les*

niveaux de recrutement appropriés pour le Programme, y compris les possibilités dans les régions, ainsi que des communications ou un marketing proactifs auprès des ministères afin d'obtenir leur engagement à se prévaloir du Programme;

- *l'évaluation de l'utilisation des nominations pour une durée déterminée et son incidence sur la stratégie du Programme de recrutement postsecondaire;*

- *la mise au point d'une image de marque à l'échelle de la fonction publique afin de promouvoir la fonction publique pour y faire carrière ainsi que des activités précises de marketing et de promotion visant des domaines ou des groupes professionnels spécifiques; la coordination des efforts de recrutement et de la visibilité du gouvernement sur les campus; la constitution de répertoires;*

- *des investissements dans la technologie afin d'offrir des outils aux gestionnaires d'embauche et aux conseillers en ressources humaines et afin de simplifier le processus de recrutement;*

- *la mise au point d'un cadre et d'outils d'évaluation du rendement.*

La refonte du Programme comportera notamment un cadre adéquat pour l'évaluation du rendement ainsi que des exigences en matière d'établissement de rapports. La Commission fera rapport au Parlement dans le cadre de son rapport sur le rendement et de son rapport annuel.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de notre vérification était, d'une part, de déterminer la mesure dans laquelle le Programme de recrutement postsecondaire permettra au gouvernement de renouveler son effectif de professionnels et de gestionnaires et, d'autre part, d'évaluer l'efficacité et l'efficience du Programme.

Étendue

Nous nous sommes surtout concentrés sur la façon dont la Commission de la fonction publique du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor administrent, en tant qu'organismes centraux, les activités de recrutement. Nous avons examiné ce que font Affaires étrangères et Commerce international Canada, Pêches et Océans et Statistique Canada pour établir leurs besoins en ressources humaines et l'utilisation qu'ils font du Programme. Nous avons examiné, en particulier, le Programme de stagiaires en gestion, le Programme de perfectionnement du service extérieur, le Programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers et le Programme de formation accélérée pour les économistes.

Critères

Nos critères de vérification sont fondés sur les meilleures pratiques des secteurs public et privé en matière de recrutement et de sélection.

Voici ce à quoi nous nous attendions.

- Les exigences en matière de renouvellement sont énoncées et elles sont conformes à l'orientation stratégique du gouvernement.
- Les organismes centraux et les cadres supérieurs des ministères coordonnent en temps opportun leurs décisions de perfectionner ou d'obtenir des ressources humaines.
- Des analyses portant sur les sujets suivants sont effectuées sur une période prévisionnelle de cinq ans :
  - l'effectif de professionnels et de gestionnaires actuel et disponible et les groupes de relève connexes;
  - les besoins de renouvellement futurs de l'effectif de professionnels et de gestionnaires et des groupes de relève connexes, y compris les compétences;
  - les pénuries au sein de l'effectif, par groupe démographique (écart entre effectif requis et effectif disponible).
- Des stratégies de recrutement efficaces et efficientes visent à combler les besoins de renouvellement à court et à long terme.
- Des stratégies de recrutement reflètent les valeurs de la dotation en personnel de la fonction publique (effectif compétent, non partisan et représentatif) et donnent une idée réaliste du milieu de travail en général.
- Des politiques, des systèmes et des pratiques de gestion sont en place. Les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte sont énoncées pour les décisions concernant le recrutement et la sélection. Les coûts du recrutement sont établis et utilisés pour les décisions en matière de recrutement.
- Les meilleures pratiques de recrutement sont communiquées de manière à faciliter l'amélioration du rendement en matière de recrutement.

- Les taux d'acceptation et de maintien en poste sont analysés et utilisés pour améliorer les stratégies de recrutement.
- On analyse les outils de sélection et d'évaluation pour déterminer s'ils sont préjudiciables et s'ils dressent des obstacles en vue de faire en sorte que le processus de sélection soit objectif et transparent du début à la fin.
- Les stratégies et les programmes de recrutement sont évalués régulièrement au regard des besoins prévus et des coûts connexes.
- Les stratégies, les programmes et les résultats en matière de recrutement font l'objet d'un compte rendu au regard des attentes.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Kathryn Elliott

Claude Brunette
Denise Coudry-Batalla
Esther Fine
Ernest Glaude
Catherine Gohier
Gerry Rosinski
Robyn Roy

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Kathryn Elliott.

Annexe A

Liste des groupes professionnels de la catégorie scientifique et professionnelle et de la catégorie de l'administration et du service extérieur

AC	Actuariat	AS	Services administratifs
AG	Agriculture	CO	Commerce
AR	Architecture et urbanisme	CS	Gestion des systèmes d'ordinateurs
AU	Vérification	FI	Gestion des finances
BI	Sciences biologiques	FS	Service extérieur
CH	Chimie	IS	Service d'information
DE	Art dentaire	MM	Stagiaires en gestion
DS	Sciences de la défense	OM	Organisation et méthodes
ES	Économique, sociologie et statistique	PE	Gestion du personnel
ED	Enseignement	PG	Achat et approvisionnement
EN	Génie et arpentage	PM	Administration des programmes
FO	Sciences forestières	TR	Traduction
HR	Recherche historique	WP	Programmes de bien-être social
HE	Sciences domestiques		
LA	Droit		
LS	Bibliothéconomie		
MA	Mathématiques		
MD	Médecine		
MT	Météorologie		
ND	Nutrition et diététique		
NU	Sciences infirmières		
OP	Ergothérapie et physiothérapie		
PH	Pharmacie		
PC	Sciences physiques		
PS	Psychologie		
SE	Recherche scientifique		
SG	Réglementation scientifique et Préposés aux brevets		
SW	Service social		
UT	Enseignement universitaire		
VM	Médecine vétérinaire		

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Statistiques de l'emploi dans la fonction publique fédérale

17

Annexe B

Résumé du *Rapport du Sous-comité du CHF sur le recrutement*, juillet 2000

La plupart des ministères sont conscients du défi considérable qui les attend d'ici cinq ans sur le plan du recrutement, à l'heure où les départs à la retraite se multiplieront dans une fonction publique vieillissante. Certains ministères sont à l'avant-garde en matière de recrutement, d'autres savent qu'ils doivent se mettre à l'oeuvre. Il leur faut mettre en commun les approches innovatrices au profit de l'ensemble de la fonction publique afin de rendre les pratiques de recrutement plus stratégiques pour l'avenir.

Les ministères prévoient de recourir davantage au Programme de recrutement postsecondaire, mais ce nid de recrutement ne fournit que un pour cent des nouvelles nominations chaque année dans la catégorie professionnelle. Le Programme de stagiaires en gestion et d'autres programmes du même genre sont utilisés, mais rien ne prouve qu'ils s'inscrivent dans des plans stratégiques concrets de ressources humaines.

Le Sous-comité a recommandé les mesures suivantes aux leaders de la fonction publique :

- Offrir des emplois permanents, lorsque ce sera à propos, à des nouvelles recrues possédant les qualités recherchées et évaluer leurs aptitudes pendant la période de stage au lieu d'avoir recours aux emplois pour une durée déterminée en vue de mettre les personnes à l'essai.
- Faire de la planification des ressources humaines une partie intégrante de leurs plans d'activités, et adopter le recrutement en fonction de l'orientation future des activités.
- Signaler tous les obstacles au recrutement au président de la Commission de la fonction publique afin de déterminer s'ils peuvent être supprimés.
- Inviter les services ministériels à appuyer les approches innovatrices.

Le Sous-comité a aussi recommandé les mesures suivantes aux spécialistes des ressources humaines :

- Veiller à ce que les gestionnaires embaucheurs aient le soutien nécessaire pour recruter des nouveaux employés, les orienter convenablement et pouvoir les maintenir en poste.
- Fournir des conseils stratégiques sur la façon de recruter les bons employés, au bon endroit, au bon moment.

Le Sous-comité a mentionné que la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont déjà fait beaucoup en faveur du recrutement et qu'ils sont déterminés à faire davantage. Les organismes centraux ont soumis un plan d'action intitulé *Relever le défi du recrutement*. Le plan d'action énonce les priorités en matière de recrutement, dont les suivantes :

- On aura davantage recours au Programme de recrutement postsecondaire et on insistera sur les domaines dans lesquels les pénuries sont les plus graves.
- On créera un certain nombre de postes génériques où l'on pourrait engager des jeunes professionnels.
- La dimension milieu de travail de choix amènera le gouvernement à rehausser l'image de la fonction publique auprès des recrues éventuelles, en particulier sur les campus universitaires.
- La planification stratégique aidera à clarifier les besoins de la fonction publique pour les trois à cinq prochaines années et ciblera notamment les grandes problématiques du recrutement. Avec le temps, celui-ci fera partie de la planification de tous les gestionnaires au même titre que les autres réalités dont ils doivent tenir compte.

Voici quelques-unes des mesures à court terme qui découlent du plan d'action pour les organismes centraux :

- Pour ce qui est de la planification stratégique, des prévisions en matière de recrutement seront soumises d'ici avril 2001 et d'ici avril 2002.
- Pour ce qui est de l'analyse du marché, des recherches et des examens visant à appuyer la modélisation de la prévision et des données démographiques ainsi que des études sur l'effectif se poursuivront en 2001 et en 2002.
- Pour ce qui est de l'information sur les progrès, les résultats et la responsabilisation, une entente de partenariat pour le Programme de recrutement postsecondaire sera signée avec les ministères en 2001 et en 2002.

En février 2000, le greffier du Conseil privé a écrit aux sous-ministres pour leur demander de l'information sur leurs plans de recrutement. Voici certains des points saillants du sommaire.

- D'après les réponses reçues, on ne peut pas savoir clairement si le sentiment d'urgence a atteint le niveau des gestionnaires responsables de l'embauche.
- La plupart des ministères en sont à l'étape de la planification et de l'élaboration des stratégies de recrutement. Il filtre peu d'information sur les détails de ce qui est prévu.
- Les choses sont plus nébuleuses en ce qui concerne le recrutement général qui doit se faire dans l'ensemble de la fonction publique.
- Plusieurs ministères indiquent qu'il faudrait être en sureffectif (recruter plus d'employés que nécessaire pour prévenir une offensive de recrutement majeure à l'avenir) pendant un certain temps pour avoir la chance de former la relève et venir à bout de la charge de travail.
- Les offres d'emploi uniformes ne réussiront pas à satisfaire les besoins très diversifiés des collectivités fonctionnelles et des régions.
- Certains ministères ont déjà une bonne expérience du recrutement et pourraient mettre leur expertise à la disposition des autres.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000

Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité

24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes

33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 22

L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-22F
ISBN 0-662-85250-8
English copies also available

Chapitre 22

L'élaboration de la Norme générale de classification

Suivi

Les travaux de suivi ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

	Page
Points saillants	22-5
Introduction	22-7
Pourquoi une nouvelle norme de classification est-elle nécessaire?	22-7
Un projet de grande envergure et très complexe qui exige du temps	22-8
Objet du suivi	22-9
Observations et recommandations	22-10
Des défis ont marqué le déroulement du projet	22-10
Les changements à la haute direction et les changements de personnel ont créé des contraintes	22-10
Le processus de financement habituel pour des projets de cette envergure n'a pas été suivi	22-10
Les échéanciers se sont révélés irréalistes et ont nui à l'avancement du projet	22-12
Un processus de consultation en dents de scie	22-12
Nous avons fait part de nos préoccupations au Secrétariat en 1998	22-12
Amélioration du concept de la Norme	22-12
Le Secrétariat a employé une méthode exhaustive pour la collecte des données	22-12
Les nouveaux renseignements ont été utilisés pour améliorer le concept de la Norme	22-13
Le point faible a été la validation de la Norme	22-14
L'échantillon de 5 000 postes utilisé pour la validation comportait des limites importantes	22-14
Les guides et les méthodes du Secrétariat reflètent l'état actuel des connaissances	22-14
Les conditions dans les ministères n'étaient pas propices à la réussite de la validation	22-15
Les résultats de l'évaluation des 5 000 postes de l'échantillon n'étaient pas fiables	22-16
La deuxième validation a permis d'améliorer la Norme	22-16
Amélioration de l'application de la Norme	22-17
Mesures additionnelles d'assurance de la qualité après la validation	22-17
Les ministères ont pris au sérieux la nécessité d'améliorer la qualité des résultats de l'évaluation des postes	22-17
Les ministères considèrent la Norme comme étant un outil prometteur pour l'évaluation des emplois	22-20
Le Secrétariat prend de nouvelles mesures pour veiller à la justesse d'application de la Norme	22-20
Occasion pour le Secrétariat de démontrer dans quelle mesure la Norme atteint ses objectifs	22-20
Pondération des éléments de la Norme	22-21
Un plan préliminaire de pondération a été élaboré	22-21
Les défis à venir	22-21
Conversion des postes de la classification actuelle au nouveau système de classification : un défi majeur	22-21
Conditions de réussite	22-22
Conclusion	22-23
À propos du suivi	22-24

Page

Pièces

22.1	Principales phases et activités de la Norme générale de classification	22.11
22.2	Facteurs et éléments de la version 2.0 de la Norme générale de classification	22.18

L'élaboration de la Norme générale de classification

Suivi

Points saillants

22.1 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait de grands progrès dans la mise en oeuvre de la recommandation de notre rapport de vérification de 1996 concernant l'élaboration de la Norme générale de classification pour la fonction publique fédérale. Ce projet est essentiel à la réforme de la gestion des ressources humaines, particulièrement en matière de dotation et de rémunération. Il s'agit d'une entreprise monumentale et très complexe, qui exige beaucoup de temps. Le système actuel est périmé et ne répond plus aux exigences de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain.

22.2 Au cours des dernières années, le Secrétariat a mis au point une Norme en vue de mesurer les divers genres de travail dans la fonction publique et il a soumis cette Norme à une série de tests dans les ministères. Depuis 1998, les ministères ont entrepris la rédaction de nouvelles descriptions de travail pour tous les postes et les ont évaluées en utilisant la Norme. Dans le cadre de ce projet, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré et publié des guides et des méthodologies fondés sur les pratiques exemplaires en matière d'évaluation des emplois.

22.3 Malgré ces réalisations, le gouvernement a encore d'importantes questions à régler :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faire en sorte que la nouvelle Norme soit appliquée de façon appropriée avant d'entreprendre la conversion;
- Les ministères doivent veiller à l'exactitude de leurs descriptions de travail et s'assurer que les résultats de leur évaluation des postes sont valides et adéquats;
- Le Secrétariat doit procéder à de nouveaux tests fondés sur des données exactes et à jour, afin de déterminer dans quelle mesure la Norme atteint ses objectifs en matière d'universalité et de non-sexisme;
- Le gouvernement doit s'assurer que l'on dispose de ressources financières raisonnables et réalistes pour la conversion à la nouvelle Norme.

Contexte et autres observations

22.4 Une norme de classification est un outil qui mesure la valeur relative des postes dans une organisation. La Norme générale de classification en voie d'élaboration doit permettre d'évaluer tous les postes de la fonction publique en fonction de la nature du travail. Les résultats conduisent à l'établissement d'une hiérarchie des postes et d'une rémunération qui reflète les exigences de ceux-ci.

22.5 La Norme s'appliquera à tout fonctionnaire dont l'employeur est le Conseil du Trésor, à l'exception des membres du groupe de la direction. En août 2000, environ 150 000 postes répartis dans 72 groupes professionnels et environ 65 ministères et organismes étaient assujettis au nouveau système de classification. La nouvelle norme de classification doit répondre aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* relatives à la parité salariale pour des fonctions équivalentes.

22.6 Les normes actuelles de classification ne reflètent pas l'importance accordée aujourd'hui aux services à donner au public et à la gestion axée sur les résultats. Elles ne tiennent pas davantage compte du fait que les fonctionnaires travaillent de plus en plus en partenariat avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé.

22.7 L'élaboration d'une nouvelle norme de classification a été entreprise en 1991, dans le cadre du projet Fonction publique 2000. En 1996, nous avons relevé d'importantes lacunes (Rapport de mai 1996, chapitre 5). À la suite de nos recommandations et des résultats de son propre examen, le gouvernement a entrepris d'améliorer la Norme générale de classification. Le présent chapitre de suivi constitue un rapport d'étape sur ce projet jusqu'à maintenant.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor accepte nos constatations et nos recommandations et indique qu'il poursuivra ses efforts en vue d'atteindre les objectifs de la Norme générale de classification.

Introduction

22.8 Avec le lancement du projet Fonction publique 2000 en 1989, le gouvernement cherchait à renouveler la fonction publique et à instaurer une culture plus axée sur les services à la clientèle et l'atteinte de résultats. Il a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner la classification et l'évaluation des emplois. En 1990, le groupe de travail recommandait au gouvernement d'élaborer un nouveau système d'évaluation des emplois qui soit simple, universel et non-sexiste. À l'automne de 1993, une « ébauche finale » du nouveau système élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor était disponible. Nous avons décidé d'examiner ce nouveau système avant que la Norme soit appliquée intégralement, afin de vérifier s'il était de nature à permettre au Secrétariat d'atteindre ses objectifs. Le Secrétariat a poursuivi ses travaux et la version de juin 1995 de la Norme générale de classification a fait l'objet d'une vérification dont le rapport a été publié en 1996.

22.9 La vérification de 1996 avait pour objet de vérifier si la Norme proposée était véritablement universelle, non-sexiste et simple et n'entraînait pas de coûts supplémentaires. Nous avons conclu à l'époque que cette version représentait une nette amélioration, mais que son caractère universel et non-sexiste n'était pas assuré. De plus, le processus de rédaction et d'évaluation des descriptions de travail demeurait relativement complexe et coûteux.

22.10 Depuis 1996, le Secrétariat s'est attaché à rendre universel et non-sexiste le concept de la Norme et à assurer la validité et la fiabilité de ce nouvel outil d'évaluation.

Pourquoi une nouvelle norme de classification est-elle nécessaire?

22.11 Le système de classification actuel, qui a été conçu en grande partie il y a près de 40 ans, est périmé et ne répond plus aux exigences opérationnelles de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain. Certaines normes de classification ne reflètent plus la nature du travail effectué par les employés, ni leurs méthodes de travail. Par ailleurs, aucune norme de classification actuelle ne tient compte de l'importance que nous accordons aujourd'hui aux services à donner au public et à la gestion axée sur les résultats. Les fonctionnaires travaillent de plus en plus en partenariat avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé, et les normes actuelles ne font pas mention de ces exigences de travail.

Le système de classification actuel, qui a été conçu en grande partie il y a près de 40 ans, est périmé et ne répond plus aux exigences opérationnelles de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain.

22.12 Depuis que le projet d'élaboration d'une nouvelle norme a commencé en 1991, l'adoption de nouvelles technologies a modifié la nature du travail à tous les niveaux. Aujourd'hui, plus de la moitié des fonctionnaires sont considérés comme des « travailleurs du savoir ».

22.13 Comme l'indiquait le rapport du groupe de travail du projet Fonction publique 2000 en 1990, les systèmes actuels d'évaluation des emplois sont trop complexes, prennent trop de temps et sont trop coûteux.

22.14 En tant qu'employeur fédéral, le Conseil du Trésor est assujetti à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En 1990, le groupe de travail soulignait que les systèmes d'évaluation des emplois en vigueur ne répondaient pas aux exigences de la *Loi* et recommandait l'élaboration d'un nouveau système conforme à ces exigences. De plus, le Tribunal canadien des droits de la personne concluait, dans les décisions rendues à l'égard de causes importantes touchant la parité salariale dans la

La Norme générale de classification est cruciale pour la réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

fonction publique, que le système d'évaluation courant ne respectait pas les lignes directrices concernant la parité salariale pour des fonctions équivalentes. Dans une de ses décisions, le Tribunal enjoignait le Conseil du Trésor de corriger les iniquités du système d'évaluation des postes par l'établissement d'une nouvelle norme de classification exempte de sexisme. Dans une autre décision, le Tribunal s'est penché uniquement sur l'élément salarial de la plainte et il a différé sa décision relativement à la discrimination fondée sur le sexe, notamment parce que le gouvernement avait indiqué qu'il était en voie d'élaborer une seule norme de classification universelle et non-sexiste.

22.15 Le système de classification actuel confine les employés aux limites étroites de leur description de travail et constitue un obstacle majeur au redéploiement des ressources. La rigidité du système empêche la fonction publique de s'adapter aux besoins changeants des programmes et des clients.

L'élaboration d'une nouvelle norme qui reflète bien la valeur de toutes les caractéristiques importantes du travail dans la fonction publique représente une tâche gigantesque.

22.16 La Norme générale de classification est cruciale pour la réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Si l'employeur ne dispose pas d'une norme de classification solide pour étayer ses mesures de dotation, de promotion et de rémunération, il lui sera difficile ou impossible d'attirer et de retenir les meilleurs employés et de veiller au maintien d'une fonction publique compétente.

Un projet de grande envergure et très complexe qui exige du temps

22.17 Le processus d'élaboration d'une norme de classification ou d'un système d'évaluation des emplois n'est pas un exercice mathématique. Il est soumis à un certain degré de subjectivité et fait appel au jugement. Le processus doit donc être rigoureux, ordonné et systématique si l'on veut réduire la subjectivité au minimum et veiller à ce que l'évaluation des emplois produise des résultats valides, fiables et crédibles. Par ailleurs, pour que le système réponde aux besoins de l'organisation et que les résultats soient cohérents, acceptables et équitables, le processus d'élaboration doit faire appel à la participation de toutes les parties intéressées : la direction, les employés, les représentants des employés et les organismes de réglementation. Le fonctionnement efficace de ce processus et des mécanismes de contrôle de la qualité afférents demande beaucoup de temps et il est essentiel à la réussite du projet.

22.18 Une norme de classification est un outil d'évaluation qui mesure la valeur relative des postes dans une organisation. La Norme générale de classification doit permettre d'évaluer tous les postes de la fonction publique en fonction de la nature du travail. Quand tous les postes auront été évalués, les résultats serviront à établir une hiérarchie des postes et la rémunération qui reflète les exigences de ceux-ci. Cette approche à la détermination des salaires a été suggérée par le groupe de travail sur la rémunération du projet Fonction publique 2000, dans le but d'assurer l'équité interne dans l'organisation.

22.19 La taille de l'organisation est un autre facteur qui accroît considérablement la complexité, les risques et le temps nécessaire à l'élaboration d'une nouvelle norme. La Norme s'appliquera à tout fonctionnaire fédéral (partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*) dont l'employeur est le Conseil du Trésor, à l'exception des membres du groupe de la direction (EX). La complexité et les risques liés à ce processus augmentent avec le nombre d'emplois et la diversité du travail. À titre d'exemple, en août 2000, le Système d'information sur la classification et les postes de la fonction publique contenait quelque 150 000 postes assujettis au nouveau système et répartis dans 72 groupes professionnels et environ 65 ministères et organismes. Ces postes

sont de nature très variée et vont des chercheurs scientifiques, infirmières, gestionnaires de programme et analystes de politique aux officiers de navires, électriciens, secrétaires, commis à la rémunération et préposés à l'entretien. L'élaboration d'une nouvelle norme qui reflète bien la valeur de toutes les caractéristiques importantes du travail dans la fonction publique représente donc une tâche gigantesque.

22.20 Le respect des exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* constitue un autre défi de taille. Ces exigences, qui sont souvent ignorées, reposent sur le concept de la parité salariale pour des fonctions équivalentes. Un système d'évaluation des emplois élaboré dans une organisation fédérale doit permettre de comparer la valeur des postes dans un groupe à prédominance féminine et celle des postes dans un groupe à prédominance masculine au moyen d'une norme commune, en tenant compte des quatre facteurs énoncés à l'article 11 de la *Loi* : les responsabilités, les qualifications, l'effort et les conditions de travail. Le gouvernement doit respecter sa propre législation. De plus, selon une décision du Tribunal canadien des droits de la personne, la *Loi* exige l'instauration d'un système d'évaluation non-sexiste. En raison de cette exigence et de la décision du Tribunal, le gouvernement a convenu d'élaborer une seule norme universelle permettant de comparer les postes de groupes différents.

22.21 Obtenir la participation et l'accord des parties intéressées à toutes les étapes du projet devait se révéler une entreprise longue et complexe pour le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le projet touchait 16 syndicats représentant chacun les intérêts particuliers d'une partie de la fonction publique.

22.22 Les taux de rémunération, les forces du marché et l'offre et la demande portant sur certaines compétences à l'extérieur de la fonction publique peuvent aussi nuire à la capacité d'arriver à un consensus et ne pas toujours refléter l'équité interne. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit s'efforcer de trouver une solution acceptable, qui prend en compte les exigences en matière de parité salariale, l'équité interne, les forces du marché et la capacité financière, ce qui constitue tout un défi de conciliation.

Objet du suivi

22.23 Le présent chapitre porte sur le suivi du chapitre 5 de notre rapport de vérification de mai 1996. Nous avons évalué dans quelle mesure le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en oeuvre notre recommandation relative à l'élaboration et à la validation de la Norme. Le présent chapitre traite de l'élaboration de la Norme, de ses composantes importantes, des méthodes mises au point par le Secrétariat et de l'application de la Norme dans les ministères et organismes jusqu'en septembre 2000.

22.24 Notre travail de suivi ne porte pas sur les autres recommandations que nous avons faites en 1996, sur la question des coûts ou sur la simplification du système d'évaluation des emplois et de la structure des groupes professionnels. Nous observons toutefois que la nouvelle Norme, parce qu'elle remplace les quelque 70 normes existantes, simplifie considérablement le processus de classification.

22.25 Depuis 1996, dans le cadre du processus d'élaboration de la Norme, le Secrétariat a sollicité l'avis de la Commission canadienne des droits de la personne en ce qui concerne l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Commission a également commencé à évaluer le caractère non-sexiste de la Norme. Nous avons donc exclu de la portée du présent chapitre l'objectif ayant trait au non-sexisme, pour nous fier plutôt aux travaux et à l'opinion de la Commission.

Malgré les problèmes qu'il a connus, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en place un processus d'élaboration ordonné, systématique et beaucoup plus exhaustif qu'il ne l'était avant 1996.

22.26 Le présent chapitre traite principalement des progrès en matière de validité, de fiabilité et d'universalité de la Norme; les tests, la mise en application et l'élaboration d'outils supplémentaires étaient encore en cours au moment de la rédaction. On trouvera plus de précisions sur les objectifs et la portée de nos travaux à la fin du présent chapitre, à la rubrique **À propos du suivi**.

Observations et recommandations

22.27 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait des progrès notables relativement à la mise en oeuvre de notre recommandation de 1996 dans l'élaboration de la Norme générale de classification pour la fonction publique fédérale. Malgré les problèmes qu'il a connus, le Secrétariat a mis en place un processus d'élaboration ordonné, systématique et beaucoup plus exhaustif qu'il ne l'était avant 1996. Les principales phases du projet sont décrites dans la pièce 22.1.

Des défis ont marqué le déroulement du projet

Les changements à la haute direction et les changements de personnel ont créé des contraintes

22.28 Depuis 1996, le projet a été marqué par des changements successifs à la haute direction : deux secrétaires du Conseil du Trésor, trois dirigeants principaux des ressources humaines et deux secrétaires adjoints responsables du projet. À d'autres paliers, la plupart des postes ont été comblés par détachement et l'équipe principale a connu un taux de roulement de personnel élevé. Ces changements de personnel ont amené des points de vue différents sur ce que doit être une norme raisonnablement satisfaisante. La gestion du projet est devenue plus difficile et les échéanciers ont changé à plusieurs reprises.

Le processus de financement habituel pour des projets de cette envergure n'a pas été suivi

22.29 Le processus de financement suivi pour réaliser le projet d'élaboration de la Norme n'a pas permis de prendre dûment en compte l'envergure, la complexité et l'importance d'un tel projet. Nous nous attendions à ce que, comme dans le cas d'autres projets gouvernementaux de cette envergure, tels que la modernisation de la fonction de contrôleur et la Stratégie d'information financière, des fonds suffisants soient consentis aux ministères et au Secrétariat pour mener à bien ce projet. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi un « fonds de prêts » d'environ 60 millions de dollars pour aider les ministères à payer les coûts liés à la formation, à la rédaction des descriptions de travail et à l'évaluation des emplois. Cependant, les ministères qui ont utilisé ces fonds doivent les rembourser en trois ans. Les ministères ont dû financer le projet en grande partie à même les ressources et les budgets en place. Étant donné que le projet a été plus long que prévu et qu'il a exigé beaucoup de temps et d'efforts des cadres hiérarchiques et des employés, ainsi que du personnel des ressources humaines, ses répercussions financières jusqu'à maintenant ont probablement été sous-estimées et leur exactitude sera difficile à évaluer.

À notre avis, la stratégie de financement de ce projet a présenté un risque constant pour sa réussite.

22.30 À notre avis, la stratégie de financement de ce projet a présenté un risque constant pour sa réussite. La portée de notre suivi ne nous a pas permis de vérifier l'ensemble des coûts liés à l'élaboration et à la validation de la Norme ainsi qu'à son application dans les ministères. Toutefois, le Secrétariat a indiqué que les coûts supplémentaires directs de son unité organisationnelle responsable de l'élaboration de la Norme ont été d'environ 20 millions de dollars depuis 1996. Quelque 40 ministères de tailles diverses ont fait rapport de coûts

Pièce 22.1

Principales phases et activités de la Norme générale de classification

[illegible]

- Collecte de renseignements sur le travail : novembre 1996 à décembre 1997
  - Échantillons de 737 postes
- Élaboration du concept et tests officieux de la Norme : janvier à août 1998

[illegible]

- Première validation de la version 1.0 de la Norme : juillet à décembre 1998
  - Échantillon : 5 000 postes dans 56 ministères
  - Rédaction et évaluation des descriptions de travail des 5 000 postes dans les ministères
  - Analyses qualitatives et quantitatives
- Révision de la version 1.0 de la Norme et publication de la version 1.1 : janvier à avril 1999
- Deuxième validation de la version 1.1 : avril à juillet 1999
  - Évaluation du même échantillon de 5 000 descriptions de travail (certaines révisées) dans un environnement contrôlé
  - Analyses qualitatives et quantitatives
- Révision de la version 1.1 de la Norme et publication de la version 2.0 : juillet à octobre 1999
- Application de la Norme à tous les postes de la fonction publique : en cours depuis août 1999

[illegible]

- Élaboration d'un cadre analytique en vue d'améliorer la qualité : janvier et février 2000
- Ateliers avec les ministères pour veiller à l'application cohérente de la Norme : février à mai 2000
- Publication de bulletins et de guides techniques supplémentaires : juillet 2000
- Vérification des descriptions de travail de 1 000 postes : septembre 2000 – en cours
- Évaluation qualitative de l'application : octobre 2000 – en cours
- Évaluation périodique de l'application de la Norme : à venir

[illegible]

- Élaboration d'outils et de scénarios de pondération : juin 1999 à décembre 1999
- Publication de la pondération préliminaire : février 2000
- Analyse des répercussions de la pondération préliminaire : en cours

[illegible]

- Planification de la conversion
- Élaboration et mise en oeuvre de stratégies de communication et de gestion du changement
- Politique et structure de rémunération
- Conventions collectives
- Conversion

Source : Documentation du Secrétariat du Conseil du Trésor

+2

En octobre 1998, étant donné les risques et les effets éventuels sur la réussite de la Norme, nous avons informé le Secrétariat de nos préoccupations à l'égard des échéanciers serrés et du niveau de consultation réduit.

totalisant environ 35 millions de dollars jusqu'à juin 2000.

Les échéanciers se sont révélés irréalistes et ont nui à l'avancement du projet

22.31 Depuis le début, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est imposé des échéanciers qui sous-estimaient grandement la nature et la complexité du projet, qui devait se terminer le 31 mars 1999. Depuis le début, en 1998, la Commission canadienne des droits de la personne a fait part au Secrétariat de son inquiétude quant au rythme d'élaboration et d'application de certains aspects de la Norme.

22.32 Tout au long du projet et au moment de rédiger ce chapitre, les échéanciers serrés constituaient des obstacles importants à l'évaluation des postes dans les ministères qui tentaient de respecter ces échéanciers sans compromettre la qualité des résultats.

Un processus de consultation en dents de scie

22.33 L'une des difficultés qui ont marqué l'élaboration de la Norme a été l'inégalité des niveaux de consultation auprès des parties intéressées, particulièrement les syndicats et la Commission canadienne des droits de la personne. De la fin de 1995 au début de 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait tenu des réunions regroupant toutes les parties; grâce à leur participation et à leur coopération, on avait pu tenir compte de leurs préoccupations et faire progresser le projet de façon efficace. Toutefois, au milieu de 1998, alors que le concept initial était terminé et que le projet passait à la phase suivante, le Secrétariat a jugé que ce processus n'était plus efficace et il a réduit le niveau de la consultation en tenant des réunions séparées avec chaque groupe, déclarant que les mêmes sujets étaient abordés dans toutes les réunions. Nous croyons cependant que le passage à des réunions séparées a donné aux parties l'impression de ne plus contrôler tous les aspects du projet et de ne pas connaître les préoccupations des autres groupes. De plus, ce changement a suscité des questions et des préoccupations liées à la transparence des décisions. Les consultations se sont toutefois améliorées et ont été plus ouvertes depuis le milieu de 1999.

Nous avons fait part de nos préoccupations au Secrétariat en 1998

22.34 En octobre 1998, étant donné les risques et les effets éventuels sur la coopération des parties intéressées et sur la viabilité et la réussite de la Norme, nous avons dûment informé le Secrétariat de nos préoccupations à l'égard des échéanciers serrés et du niveau de consultation réduit. Le Secrétariat a répondu qu'il estimait ce changement pertinent, compte tenu de l'état d'avancement du projet, mais qu'il reconnaissait la nécessité de poursuivre les consultations. À notre avis, les décisions du Secrétariat paraissaient dictées surtout par son désir de respecter l'échéance du 31 mars 1999 pour la conversion de tous les postes à la nouvelle Norme. Par la suite, l'expérience a démontré que l'échéancier était irréaliste et qu'une consultation approfondie était essentielle au déroulement harmonieux du projet.

Amélioration du concept de la Norme

Le Secrétariat a employé une méthode exhaustive pour la collecte des données

22.35 Pour veiller à ce que la Norme permette de mesurer la valeur de tout le travail effectué dans la fonction publique, le Secrétariat se devait d'en très bien comprendre l'ampleur. Cette compréhension était essentielle pour déterminer les éléments que devrait comporter la Norme pour être universelle et les échelles à utiliser pour mesurer la valeur de ces éléments. Le Secrétariat a conçu deux échantillons de postes dans le

but de recueillir des renseignements sur le travail présentement effectué dans la fonction publique, à partir de critères qui devaient refléter la grande diversité des postes et prendre en compte les exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

22.36 Les deux échantillons regroupaient au total 737 postes qui représentaient, selon le Secrétariat, une combinaison d'emplois clés et de postes divers. Le Secrétariat estimait qu'ils illustraient bien la variété du travail effectué dans la fonction publique, tout en tenant compte des postes à prédominance masculine et des postes à prédominance féminine.

22.37 La composition finale des deux échantillons résultait en partie d'un consensus négocié avec les parties. Cette façon de définir les échantillons, qui démontrait le désir du Secrétariat de répondre aux attentes des parties, était fondée sur le jugement et nous nous serions attendus à ce que le Secrétariat reconnaisse les risques liés à cette approche et à l'utilisation de l'échantillon qui en résultait. Même si l'échantillon englobait un grand nombre d'emplois, les documents que nous avons examinés n'indiquaient pas dans quelle mesure tous les emplois étaient représentés, et ne mentionnaient pas ceux qui étaient exclus. Étant donné que la conception de la Norme était fondée sur ces échantillons, nous n'avions pas suffisamment de certitude pour conclure que la nouvelle Norme permettait de saisir et d'évaluer tous les contenus de travail dans la fonction publique. En réponse à nos préoccupations, le Secrétariat a déclaré qu'il ferait preuve de diligence et qu'il rattraperait les caractéristiques de travail manquantes, le cas échéant, aux prochaines étapes de l'élaboration de la Norme.

22.38 En 1996-1997, le Secrétariat a établi une méthode rigoureuse et plusieurs mécanismes de contrôle de la qualité dans le but de recueillir des renseignements complets, valides et fiables sur une vaste gamme de contenus de travail. La méthode de collecte des données a d'abord été testée dans le cadre d'un projet pilote afin de vérifier l'efficacité de l'outil de collecte proprement dit, du processus de collecte et de la trousse de formation à l'intention des personnes responsables de cette collecte de données.

En 1996-1997, le Secrétariat a établi une méthode rigoureuse et plusieurs mécanismes de contrôle de la qualité dans le but de recueillir des renseignements complets, valides et fiables sur une vaste gamme de contenus de travail.

22.39 Le Secrétariat a rencontré les titulaires des 737 postes compris dans les deux échantillons; ces rencontres ont eu lieu dans 114 lieux de travail différents, partout au Canada. Au cours de cette étape, le Secrétariat a établi des mécanismes de contrôle de la qualité pour faire en sorte que les renseignements fournis par les titulaires soient complets et à jour, et qu'ils reflètent fidèlement le travail accompli.

Les nouveaux renseignements ont été utilisés pour améliorer le concept de la Norme

22.40 En collaboration avec les ministères, les syndicats et des consultants spécialisés dans l'évaluation des emplois, le Secrétariat a effectué un examen approfondi de toutes les composantes de la version de la Norme que nous avions vérifiée en 1996. Il a continué d'améliorer le concept à partir des résultats de son examen et de l'analyse des données recueillies sur les contenus de travail. Plusieurs versions de la Norme ont été produites et chaque version successive comportait des modifications en profondeur touchant à la fois le concept et les composantes.

Plusieurs versions de la Norme ont été produites et chaque version successive comportait des modifications en profondeur touchant à la fois le concept et les composantes.

22.41 De février à la mi-mai 1998, le Secrétariat a procédé à des tests officieux de la nouvelle version de la Norme sur un petit échantillon d'environ 250 emplois répartis dans sept ministères ayant accepté de participer à l'exercice. Le Secrétariat a utilisé ces résultats pour effectuer un certain nombre de modifications. Il a également décidé que le moment était venu d'entreprendre la validation

officielle d'un échantillon de postes de la fonction publique.

Le point faible a été la validation de la Norme

22.42 La validation de la Norme générale de classification avait pour objectif de vérifier sa validité, sa fiabilité, son universalité et son caractère non-sexiste lorsqu'elle était appliquée à un échantillon représentatif d'emplois dans la fonction publique. Étant donné l'envergure et la complexité de la tâche, ainsi que ses répercussions sur la réussite du projet, nous avons cherché des indices de l'exactitude, de la fiabilité et de la validité des résultats de l'évaluation des emplois fournie par les ministères et organismes en vue de la validation de la Norme. Nous nous attendions à ce que les données utilisées à cette fin soient à jour et conformes aux exigences énoncées dans les lignes directrices du Secrétariat.

Statistique Canada a indiqué que les résultats de la validation fondée sur l'échantillon choisi ne peuvent être généralisés à tous les postes actuels de la fonction publique.

L'échantillon de 5 000 postes utilisé pour la validation comportait des limites importantes

22.43 Nous nous attendions à ce que le Secrétariat ait élaboré un cadre méthodologique décrivant les hypothèses sous-jacentes, à ce qu'il ait reconnu les limites de l'échantillon et, le cas échéant, déterminé l'impact de ces limites sur l'analyse des résultats de l'évaluation des emplois. Nous avons vu peu de documents traitant de l'approche d'échantillonnage. Le Secrétariat pouvait fournir des renseignements sur la taille, les caractéristiques générales et le but de l'échantillon, mais non sur les hypothèses utilisées, ni sur leurs conséquences.

22.44 En mars 1999, à la suite de son évaluation de la justesse de l'échantillonnage, Statistique Canada arrivait à la conclusion que la méthode d'échantillonnage était essentiellement fondée sur le jugement, qu'il était impossible de démontrer que l'échantillon produit représentait pleinement la diversité des emplois de la fonction publique et que les analyses effectuées à partir d'un tel échantillon pourraient induire en erreur. Certains fonctionnaires du Secrétariat ont appuyé ces conclusions.

22.45 L'échantillon contenait environ 2 700 emplois différents correspondant à quelque 5 000 postes. Les emplois les plus communs et les plus importants ont été choisis en grand nombre, ce qui a eu pour effet de réduire la diversité de l'échantillon et l'assurance que tous les genres de travail dans la fonction publique y étaient représentés. À l'instar de Statistique Canada, nous croyons que les résultats des tests de validation fondés sur un tel échantillon ne peuvent être généralisés avec fiabilité, d'un point de vue statistique, à tous les postes actuels de la fonction publique. Les décideurs doivent à tout le moins comprendre les limites de ces échantillons dans le cadre de leurs discussions.

Les guides et les méthodes du Secrétariat reflètent l'état actuel des connaissances

22.46 La version 1.0 de la Norme, produite en mai 1998, a été la première à être validée. Afin de veiller à ce que les ministères appliquent la Norme avec le plus de cohérence et de précision possible, le Secrétariat leur a fourni des outils leur permettant de travailler avec la Norme et de se familiariser avec elle. Ainsi, il a élaboré des guides méthodologiques pour aider les ministères à rédiger leurs descriptions de travail et à les évaluer en fonction de l'esprit des éléments de la Norme. Il a en outre conçu une méthodologie pour la rédaction de modèles de descriptions de travail afin d'accélérer le processus et d'assurer la cohérence des descriptions et des évaluations de postes semblables ou identiques dans les ministères. Ces outils reposent sur des pratiques exemplaires d'évaluation des emplois et reflètent l'état actuel des connaissances dans le domaine.

22.47 Le Secrétariat a fourni aux ministères et organismes un cadre de gestion de projet qui définit les facteurs clés de réussite, les indicateurs de rendement, ainsi que des sources d'information permettant aux ministères et au Secrétariat de vérifier la façon dont l'exercice est mené et géré.

22.48 Le Secrétariat a également établi une infrastructure organisationnelle afin de donner aux ministères le soutien nécessaire pour appliquer la Norme et suivre les progrès de l'évaluation des emplois. Des séances de formation et d'information ont été données à un certain nombre de participants. Afin d'obtenir des données valides et fiables, le Secrétariat a rendu obligatoire aux ministères et organismes l'utilisation de ses méthodes et procédures pour les fins de la validation.

Les conditions dans les ministères n'étaient pas propices à la réussite de la validation

22.49 Nous avons rendu visite à huit ministères et nous avons examiné leur façon d'évaluer les postes entre mars et la fin de septembre 2000. Les entrevues et l'examen de la documentation que nous avons effectués ont révélé ce qui suit :

- Dans certains ministères visités, la haute direction se montrait circonspecte dans son soutien à l'application du nouveau système d'évaluation des emplois, en raison du scepticisme qui prévalait à l'endroit de la viabilité du projet et des nouvelles valeurs enchâssées dans la Norme.

- La plupart des ministères que nous avons visités n'étaient pas prêts à appliquer la Norme en 1998. Par exemple, certains ministères et organismes n'avaient pas vérifié si la classification de leurs postes était valide avant d'appliquer la Norme. Ils n'avaient pas non plus vérifié l'exactitude de leurs bases de données de classification et recensé tous les emplois génériques afin de réduire la charge de travail liée à la rédaction des descriptions de travail. En conséquence, certains ministères ont eu de la difficulté à appliquer la Norme tout en s'assurant que la classification de leurs postes était à jour.

- L'échéancier imposé aux ministères leur a occasionné de sérieux problèmes et a compromis la qualité des données sur lesquelles le Secrétariat a fondé ses analyses :
  - Bon nombre de ministères n'ont pu donner toute la formation nécessaire à la rédaction des descriptions de travail et à l'évaluation des postes.
  - Dans de nombreux cas, les superviseurs et les employés n'ont pas pu examiner les descriptions de travail pour s'assurer qu'elles étaient exactes et complètes.
  - La plupart des ministères visités n'ont pas été en mesure d'examiner systématiquement la cohérence et l'exactitude des résultats de l'évaluation des postes avant de les transmettre au Secrétariat.
  - Certains ministères ont déploré le fait que l'échéancier n'avait pas suffisamment pris en compte la courbe d'apprentissage nécessaire pour maîtriser la Norme.

22.50 La mise à l'essai d'un nouveau plan d'évaluation des emplois d'une telle envergure dans un si grand nombre d'organisations nécessite un cadre structuré et bien défini. Le cadre fourni par le Secrétariat, qui répondait à ces conditions, décrivait les résultats attendus. Lorsque nous avons examiné les rapports d'étape, nous avons constaté que les ministères décrivaient les activités, processus et procédures qu'ils avaient mis en place, mais non le niveau atteint dans les résultats escomptés. Selon le Secrétariat, la solidité du processus dans les ministères était garant de la validité

Le Secrétariat a fourni aux ministères et organismes un cadre de gestion de projet qui définit les facteurs clés de réussite et les indicateurs de rendement.

Selon le Secrétariat, la solidité du processus dans les ministères était garant de la validité des résultats.

des résultats. À notre avis, le Secrétariat aurait dû prendre des mesures supplémentaires de suivi afin d'assurer la fiabilité des résultats de l'évaluation des postes.

Les résultats de l'évaluation des 5 000 postes de l'échantillon n'étaient pas fiables

Tous les ministères consultés ont indiqué que les résultats de l'échantillon de 5 000 postes qu'ils ont envoyés au Secrétariat ne pouvaient être considérés comme fiables et exacts et qu'ils devaient faire l'objet d'un examen approfondi.

22.51 Nos entrevues menées entre mars et la fin de septembre 2000 ont révélé que les ministères avaient, en général, appliqué les directives et les méthodes du Secrétariat au meilleur de leurs connaissances dans la rédaction des descriptions de travail et l'évaluation des emplois. Les comités d'évaluation de plusieurs des ministères que nous avons visités nous ont toutefois signalé que certaines descriptions de travail étaient incomplètes ou de piètre qualité. Tous les ministères consultés ont indiqué que les résultats de l'évaluation des 5 000 postes qu'ils ont envoyés au Secrétariat ne pouvaient être considérés comme fiables et exacts et qu'ils devaient faire l'objet d'un examen approfondi.

22.52 En décembre 1998, le Secrétariat a effectué des analyses détaillées de plusieurs aspects de la Norme, sans vraiment savoir que la qualité des données fournies par les ministères laissait à désirer. À notre avis, cette première validation comportait des limites importantes et ne pouvait être utilisée pour démontrer adéquatement le caractère universel de la Norme. Nous avons cependant constaté que le Secrétariat a utilisé les résultats de ces analyses pour améliorer la fiabilité et la validité de plusieurs éléments de la version 1.0 de la Norme.

22.53 En janvier 1999, le Secrétariat a instauré des mesures en vue de corriger les aspects de la Norme qui présentaient les plus grandes difficultés. Il a révisé de façon importante sept éléments de la Norme et il a préparé de nouveaux guides d'application. La version 1.1 de la Norme a été publiée en mars 1999.

La deuxième validation a permis d'améliorer la Norme

22.54 Il est généralement reconnu que procéder à plusieurs validations constitue une bonne pratique si l'on veut obtenir des résultats satisfaisants. Le Secrétariat a effectué une deuxième validation pour vérifier si les modifications intégrées à la version 1.1 avaient amélioré la fiabilité de la Norme. On voulait ainsi s'assurer qu'elle pouvait être interprétée et appliquée de façon cohérente à diverses situations dans la fonction publique.

22.55 Le Secrétariat a délibérément effectué la deuxième validation dans un contexte centralisé et contrôlé, avec la participation de 250 gestionnaires et employés choisis en raison de leur connaissance approfondie et de leur expérience de l'utilisation de la Norme. Des spécialistes de la Norme et des experts en matière de non-sexisme étaient sur place pour fournir des explications au besoin. Même si les profils des personnes choisies et le soutien fourni convenaient pour évaluer la validité de la Norme — vérifier si celle-ci mesurait ce qu'elle est censée mesurer — ces profils et cet encadrement n'étaient pas adéquats pour en évaluer la fiabilité. Ce genre d'environnement idéal, non représentatif de l'environnement normal de la fonction publique, était de nature à éliminer les facteurs pouvant affecter négativement la fiabilité de la Norme et risquait de fausser les résultats de la validation.

22.56 La deuxième validation a été faite à partir des mêmes 2 700 emplois, représentant les 5 000 postes de l'échantillon avec des descriptions de travail, qui comportaient certaines lacunes. Bien que les ministères aient déclaré avoir eu l'occasion de réviser ces descriptions de travail dans le cadre de cette deuxième validation, les titulaires et leurs gestionnaires n'avaient pas tous eu la possibilité de vérifier si elles étaient

complètes. De plus, les ministères eux-mêmes se disaient en processus d'apprentissage de la Norme.

22.57 Le Secrétariat a confié à des consultants de l'extérieur le mandat d'effectuer une analyse qualitative et quantitative approfondie des nouveaux résultats de l'évaluation, dans le but d'évaluer le caractère universel de la version 1.1 de la Norme. Cette analyse a conduit à de légères améliorations et la version 2.0 a été publiée (pièce 22.2).

22.58 En mars 1999, le Secrétariat estimait que la Norme n'était pas parfaite, mais qu'elle était « assez bonne » pour être publiée, étant donné que la plupart des « qualités » prévues de la Norme avaient été testées avec succès. En août 1999, le Secrétariat a déclaré avoir des preuves solides que la Norme avait atteint ses objectifs d'universalité et de non-sexisme. À notre avis, le Secrétariat n'était pas en mesure de prouver cette conclusion de façon convaincante, compte tenu des faiblesses de l'échantillon de 5 000 postes, de la piètre qualité des données et des descriptions de travail ainsi que du « banc d'essai idéal » créé pour la deuxième validation. À en juger par le travail accompli par le Secrétariat, nous croyons que celui-ci aurait dû faire preuve de plus de prudence dans ses déclarations et ne pas conclure que la Norme avait atteint ses objectifs.

22.59 En septembre 2000, le Secrétariat a fait preuve de plus de prudence en communiquant ses résultats de la validation. Il indiquait que la Norme constituait une grande amélioration par rapport aux anciens systèmes de classification, qu'elle était beaucoup plus fiable et qu'elle renforçait les objectifs prévus en termes d'universalité et de non-sexisme.

Amélioration de l'application de la Norme

Mesures additionnelles d'assurance de la qualité après la validation

22.60 En examinant les résultats de l'évaluation des postes présentés jusqu'à janvier 2000, le Secrétariat et les ministères ont relevé plusieurs anomalies potentielles. Le Secrétariat a créé un modèle rigoureux et complet d'analyse des résultats et il a entrepris des activités pour améliorer la qualité de l'application de la Norme. Son objectif était de diagnostiquer les causes de ces anomalies potentielles et de choisir des mesures correctives appropriées.

22.61 Selon les documents du Secrétariat, environ la moitié des ministères et trois syndicats ont assisté aux ateliers qu'il a organisés afin de procéder à l'analyse de quelque 30 groupes professionnels. À la suite des ateliers, le Secrétariat a publié de nouveaux guides techniques en vue de clarifier la Norme et de faire en sorte qu'elle soit interprétée de façon cohérente. Nous sommes d'avis que le Secrétariat devrait étendre ce processus aux autres groupes professionnels puisque la Norme se doit d'être universelle.

Les ministères ont pris au sérieux la nécessité d'améliorer la qualité des résultats de l'évaluation des postes

22.62 Nos entrevues avec les ministères, notre examen des dossiers faisant état de l'application de la Norme après l'évaluation de l'échantillon de 5 000 postes et les réponses au bref questionnaire que nous avons distribué en septembre 2000 démontrent des efforts accrus en vue de poursuivre et d'améliorer le processus d'application de la Norme. À titre d'exemple :

- Dans l'ensemble, les activités de formation se sont poursuivies.

À en juger par le travail accompli par le Secrétariat, nous croyons que celui-ci aurait dû faire preuve de plus de prudence dans ses déclarations et ne pas conclure que la Norme avait atteint ses objectifs.

Le Secrétariat a créé un modèle rigoureux et complet d'analyse des résultats et il a entrepris des activités pour améliorer la qualité de l'application de la Norme.

Pièce 22.2

Facteurs et éléments de la version 2.0 de la Norme générale de classification

[illegible]

Éléments

1. ***Information utilisée par d'autres :*** mesure l'étendue et l'impact de la responsabilité liée à l'information utilisée par d'autres.
2. ***Bien-être d'autrui :*** mesure la responsabilité directe pour ce qui est de favoriser la santé et le développement des personnes et de les aider à mieux fonctionner dans leur milieu et dans la société canadienne, notamment en les protégeant contre le danger et en contribuant à leur mieux-être.
3. ***Leadership des ressources humaines :*** mesure la responsabilité d'exercer du leadership envers des personnes qui cherchent à atteindre les objectifs de la fonction publique du Canada.
4. ***Argent :*** mesure la responsabilité au travail relativement à l'intendance et au contrôle des ressources financières. Cette responsabilité est répartie entre trois secteurs : planification et contrôle, obtention de fonds et dépense de fonds. Cet élément évalue ces responsabilités selon la latitude dont dispose l'employée ou l'employé pour prendre des mesures et des décisions en fonction des politiques, des lignes directrices et des règlements fédéraux régissant la gestion des fonds.
5. ***Ressources matérielles et produits :*** mesure la responsabilité directe liée à la garde, à l'utilisation, à la production, à l'entretien, à la réparation, à la protection et à l'élimination des ressources matérielles utilisées et des produits créés dans l'exécution du travail. Cet élément mesure aussi la responsabilité de la coordination de la logistique pour les installations, l'équipement et le matériel nécessaires aux conférences et aux activités. On mesure à la fois le but et l'impact.
6. ***Surveillance de la conformité :*** mesure la responsabilité, au travail, de prendre des décisions au sujet de la conformité aux normes, lignes directrices, règlements et lois reconnus par le gouvernement, ainsi que la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour favoriser et assurer la conformité.

[illegible]

Éléments

7. ***Application de la connaissance du domaine de travail*** mesure la profondeur et l'étendue de la connaissance requise pour exécuter le travail. La connaissance englobe les concepts, les méthodes, les pratiques, les principes, les procédures, les processus, les techniques et les théories. Cette connaissance peut être acquise par la formation, les études ou l'expérience, ou peut résulter d'un talent naturel.
8. ***Connaissance du contexte*** mesure ce qu'il faut connaître des personnes, des organisations, des conditions externes, de la législation et de la réglementation pour effectuer le travail. Il mesure la profondeur et l'étendue de la connaissance requise.
9. ***Communication*** mesure les habiletés requises par le travail pour transmettre et recevoir des messages. On mesure donc à la fois les aspects de la réception (comprendre les autres) et de la transmission (se faire comprendre).
10. ***Habiletés motrices et sensorielles*** mesure l'adresse que le travail exige lorsqu'il s'agit de contrôler les mouvements du corps et d'utiliser les sens pour établir des distinctions.

Pièce 22.2 (suite)

[redacted]

Éléments

11. ***Effort intellectuel*** mesure l'effort mental exercé pour résoudre les problèmes qui se posent dans l'exécution du travail. L'élément mesure à la fois l'intensité de l'effort et les entraves à la résolution des problèmes.

12. ***Attention soutenue*** mesure l'effort requis au travail pour focaliser un ou plusieurs sens. Il mesure également l'effort sensoriel requis pour rester attentif ou attentive, parfois à des choses qui ne semblent pas changer. Il mesure à la fois l'intensité de l'effort et le degré de distraction.

13. ***Effort psychologique/émotionnel*** mesure l'effort mental nécessaire pour composer avec un travail exigeant sur le plan psychologique. L'élément mesure à la fois l'intensité de l'effort et le degré de contrôle.

14. ***Effort physique*** mesure le degré d'effort physique exigé pour effectuer le travail, tant en mouvement qu'en situation d'immobilité. L'élément mesure à la fois l'intensité de l'effort et sa durée (temps consacré).

[redacted]

Éléments

15. ***Environnement de travail*** mesure le degré d'exposition à des environnements de travail physiques et psychologiques désagréables. L'environnement psychologique et l'environnement physique du travail sont tous deux évalués.

16. ***Risques pour la santé*** mesure l'exposition à des risques ou à des dangers inévitables pour la santé mentale et/ou physique directement attribuables à l'exécution du travail. Cet élément ne vise que les risques encore présents après l'application des mesures de sécurité usuelles.

Source : Norme générale de classification, version 2.0, Facteurs et éléments, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, octobre 1999.

- La plupart des ministères nous ont dit qu'ils utilisaient les guides conçus par le Secrétariat pour rédiger et évaluer des descriptions de travail. Certains avaient développé d'autres outils, adaptés à leurs propres besoins, qui n'avaient pas nécessairement reçu la validation du Secrétariat. Ils estimaient toutefois qu'en utilisant ces outils, ils suivaient les mêmes principes.

- Bien que les ministères maîtrisent mieux la Norme, la cohérence de son application continue de représenter un défi en raison du roulement du personnel dans les comités ministériels d'évaluation.

- Tous les ministères ont affirmé avoir effectué un examen critique des descriptions de travail et des résultats de l'évaluation des postes depuis le début de la validation, en raison des nombreuses modifications apportées à la Norme et des anomalies relevées.

- Les ministères ont tenu compte des guides supplémentaires d'interprétation de la Norme fournis par le Secrétariat. En réponse à notre questionnaire, tous les ministères interrogés nous ont dit avoir utilisé les outils qui leur ont été fournis entre février et août 2000, bien qu'ils soient arrivés tard dans le processus d'examen. Selon les représentants ministériels, en septembre 2000 il restait encore beaucoup à faire pour intégrer les modifications exigées par les guides supplémentaires.

- En septembre 2000, la plupart des ministères consultés se sont montrés satisfaits, mais à des niveaux différents, de la qualité de leurs descriptions de

Certains ministères se sont montrés préoccupés par la cohérence et la fiabilité des cotes d'un ministère à l'autre.

Le Secrétariat a commandé une vérification des descriptions de travail de 1 000 postes.

À notre avis, une excellente occasion s'offre au Secrétariat de procéder à des tests robustes et de démontrer de façon convaincante aux parties intéressées dans quelle mesure les objectifs de la Norme sont atteints.

travail et de l'exactitude de l'évaluation des postes qu'ils estiment terminés. Les autres ont préféré ne pas se prononcer, mais ils ont décrit les mesures qu'ils ont prises afin d'améliorer la qualité des résultats. Certains ministères se sont montrés préoccupés par d'autres questions, telles que la cohérence et la fiabilité des cotes d'un ministère à l'autre.

- Tous les ministères, sauf deux, étaient d'avis que les mécanismes de contrôle de la qualité qu'ils ont instaurés au cours des derniers mois leur donnent un haut niveau d'assurance quant à la validité et à la fiabilité des résultats de l'évaluation des postes qu'ils estiment terminés.

Les ministères considèrent la Norme comme étant un outil prometteur pour l'évaluation des emplois

22.63 Nous avons demandé à chacun des ministères consultés si, compte tenu des connaissances et de l'expérience qu'ils ont acquises dans l'utilisation de la Norme, cet outil leur avait permis d'évaluer tous leurs postes. Les six ministères qui ont répondu directement l'ont fait par l'affirmative. Ils ont indiqué que la Norme établit bien la valeur de toute la gamme de travail de leur ministère. Les deux autres ministères n'ont fourni aucune évaluation directe. Certains ministères ont exprimé des préoccupations quant à la valeur de certains emplois particuliers selon la Norme et quant à la rémunération offerte sur le marché du travail extérieur.

Le Secrétariat prend de nouvelles mesures pour veiller à la justesse d'application de la Norme

22.64 Selon nos entrevues avec les parties intéressées, notamment la Commission canadienne des droits de la personne, et les commentaires faits par certains syndicats, on s'interroge sur la capacité du Secrétariat du Conseil du Trésor de démontrer non seulement que les ministères disposent de mécanismes satisfaisants de contrôle de la qualité, mais qu'ils ont appliqué la Norme comme il se doit et obtenu des résultats valides relativement à l'évaluation des postes.

22.65 Au moment de la rédaction du présent chapitre, le Secrétariat avait déjà pris des mesures pour assurer l'application appropriée de la Norme. À titre d'exemple, il avait commandé une vérification des descriptions de travail de 1 000 postes afin de vérifier le niveau d'adhésion apparent des ministères aux lignes directrices du Secrétariat et d'évaluer la validité du contenu des descriptions de travail. De plus, le Secrétariat était à élaborer une méthode d'analyse qualitative, qui en était aux étapes préliminaires, en vue d'examiner la cohérence et la pertinence de l'application de la Norme dans des groupes professionnels particuliers.

22.66 À notre avis, il est essentiel que le Secrétariat ait confiance en la qualité des résultats de l'évaluation des postes avec la Norme pour tous les groupes professionnels.

22.67 Le Secrétariat prévoit également effectuer des évaluations périodiques de l'application de la Norme dans les ministères. Ces évaluations visent, au moyen d'analyses quantitatives, à cerner des indicateurs de justesse ou d'anomalies potentielles dans les résultats de l'évaluation avant de procéder à la conversion. Le Secrétariat entend réaliser de nouvelles analyses qualitatives à partir de ces indicateurs.

Occasion pour le Secrétariat de démontrer dans quelle mesure la Norme atteint ses objectifs

22.68 Les mesures du Secrétariat que nous avons décrites sont nécessaires et utiles pour combler les lacunes relevées au cours des deux exercices de validation. À notre avis, une excellente occasion s'offre au Secrétariat de procéder à des tests robustes et de démontrer de façon convaincante aux parties intéressées dans

quelle mesure les objectifs de la Norme sont atteints.

Pondération des éléments de la Norme

Un plan préliminaire de pondération a été élaboré

22.69 À l'automne de 1999, au moment où les ministères évaluaient les postes, le Secrétariat était à élaborer un plan de pondération de la Norme.

22.70 La pondération est le pourcentage attribué à chacun des éléments d'une norme de classification. Elle permet d'établir l'importance relative de chacun des éléments de manière à refléter les objectifs et les valeurs de l'organisation. Les valeurs doivent être exemptes de sexisme, conformément aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

22.71 En raison de la nature délicate et subjective de l'exercice de pondération, le Secrétariat a établi un processus ordonné et systématique pour obtenir le point de vue de toutes les parties intéressées, selon des perspectives diverses. Ainsi, il a créé une tribune où des hauts fonctionnaires et des employés en poste ou à la retraite ont pu discuter de l'importance de chacun des éléments et en établir ensuite la hiérarchie qui, selon eux, reflète le mieux les valeurs de la fonction publique. L'équipe de conception a également proposé une hiérarchie fondée sur l'esprit de la Norme.

22.72 À partir des données provisoires, le Secrétariat a ensuite préparé une série de scénarios de pondération des éléments de la Norme afin de déterminer la hiérarchie la plus acceptable pour toutes les parties. Les critères de décision initiaux comportaient plusieurs variables, entre autres, les exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, l'impact des résultats de l'évaluation des postes sur la structure organisationnelle et l'ampleur des perturbations qui en résulteront.

22.73 Au moyen de consultations auprès des ministères, des syndicats et de la Commission canadienne des droits de la personne, le Secrétariat a tenté de mettre au point une pondération équilibrée permettant d'attribuer une valeur à tout le travail effectué dans la fonction publique, contrairement à la pondération proposée en 1996.

22.74 Le Secrétariat reconnaît qu'il doit procéder aux analyses nécessaires à partir de données à jour, fiables et exactes avant d'approuver la pondération finale. Cette analyse sera effectuée lorsque les ministères auront évalué tous leurs emplois. Nous appuyons cette démarche.

Les défis à venir

Conversion des postes de la classification actuelle au nouveau système de classification : un défi majeur

La conversion des postes actuels au nouveau système de classification provoquera inévitablement des perturbations, quel que soit le niveau de perfection du nouveau système.

22.75 Les postes actuels, qui seront convertis au nouveau système de classification, le seront à partir d'un système imparfait et périmé, fondé sur des valeurs et des principes d'organisation du travail qui datent de presque 40 ans.

22.76 La conversion signifie qu'à l'avenir, tous les employés pourront facilement comparer la valeur de leur poste, chose qu'ils ne pouvaient pas toujours faire auparavant. La comparaison de la valeur des postes établie en vertu de la nouvelle Norme à celle obtenue selon l'ancien système pourrait toutefois induire en erreur. Personne ne peut estimer avec précision l'ampleur des erreurs et des anomalies dans la classification actuelle des postes. La dernière vérification interne de la classification des postes a été réalisée il y a plus de dix ans. Même à cette époque, on avait constaté qu'un grand nombre de postes étaient mal classifiés.

22.77 La conversion des postes de leur classification actuelle au nouveau système

Parmi les conditions nécessaires à la réussite de la Norme, notons la définition de niveaux de rémunération acceptables, permettant aux ministères de recruter et de retenir des employés compétents, et la réduction au minimum du nombre de postes avec une protection salariale au moment de la conversion.

de classification provoquera inévitablement des perturbations, quel que soit le niveau de perfection du nouveau système, et cela est encore plus prévisible dans une organisation de l'envergure de la fonction publique. La Norme introduira de nouvelles valeurs et les résultats amèneront des changements à la hiérarchie organisationnelle.

22.78 Les coûts liés à la conversion sont difficiles à établir avec certitude pour le moment. Un certain nombre de questions ayant des effets sur ces coûts demeurent en suspens, notamment les négociations avec les syndicats et l'établissement de la structure de rémunération. À l'heure actuelle, nous ne savons pas si le Secrétariat dispose d'une politique de rémunération qui indique l'importance relative de l'équité interne, de l'équité externe, de la rémunération au rendement des personnes ou des groupes et autres mesures incitatives, et qui définit les rapports entre ces éléments. L'établissement d'une politique de rémunération dans la perspective d'une gestion stratégique des ressources humaines sera un facteur essentiel et critique de réussite dans la mise en oeuvre du nouveau système de classification.

Conditions de réussite

22.79 Jusqu'à maintenant, les ministères ont consacré des efforts considérables à la mise en oeuvre de la Norme et à la conversion de leurs postes. À la fin de notre suivi, en septembre 2000, nous avons demandé aux huit ministères consultés et à certains syndicats quelles étaient les principales conditions de réussite de la Norme. Selon eux, la réussite dépendait de conditions telles que :

- L'attention nécessaire accordée aux résultats de l'évaluation du non-sexisme de la Norme effectuée par la Commission canadienne des droits de la personne, ainsi que l'importance de la mise à jour et de la consolidation de tous les outils conçus par le Secrétariat ou par certaines collectivités professionnelles pour veiller à ce que la Norme soit complète, non-sexiste et universelle et pour assurer une interprétation cohérente et juste de ses éléments.
- La consultation et l'entente avec les ministères sur des échéanciers permettant d'assurer la qualité du travail. Plusieurs ministères et syndicats disent qu'ils ont besoin de plus de temps, compte tenu de la nature du projet et de ses répercussions sur l'ensemble de la fonction publique, et bon nombre d'entre eux estiment qu'il reste beaucoup de travail à faire pour veiller à ce que l'évaluation des postes donne des résultats satisfaisants.
- Le contrôle de l'application de la Norme dans les ministères par le Secrétariat et des tests rigoureux et solides, à partir de données valides, afin de démontrer de façon convaincante dans quelle mesure les objectifs de la Norme sont atteints.
- La capacité des gestionnaires de démontrer aux employés que l'application de la Norme a été cohérente dans leur ministère, d'un ministère à l'autre et dans tous les groupes professionnels.
- La définition de niveaux de rémunération acceptables, permettant aux ministères de recruter et de retenir des employés compétents, et la réduction au minimum du nombre de postes avec une protection salariale au moment de la conversion. Ces deux facteurs sont nécessaires afin de maintenir les perturbations organisationnelles à un niveau contrôlable.
- Le leadership exercé par le Secrétariat au moyen d'un plan et d'une stratégie de communication claire pour la gestion du changement. Cela permettra de gagner l'adhésion essentielle des ministères et des syndicats au nouveau système et de bien faire comprendre ses répercussions sur les employés et l'organisation.

22.80 Nous croyons que la poursuite efficace et efficiente du projet de la Norme générale de classification exige l'approbation et l'affectation de ressources financières raisonnables et réalistes. Nous nous attendons à ce que le Secrétariat et les ministères rendent compte des coûts totaux du projet.

22.81 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait continuer de s'assurer que la Norme est mise en oeuvre adéquatement dans les ministères et organismes, que les descriptions de travail sont exactes et complètes, et que les résultats de l'évaluation sont valides et défendables. Les ministères devraient poursuivre l'évaluation et l'examen de leurs descriptions de travail avec diligence et dans des délais raisonnables.

22.82 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait mener toutes les analyses nécessaires, à partir d'un échantillon valide et de données exactes et à jour, en vue de déterminer si les objectifs de la Norme ont été raisonnablement atteints. S'ils ne l'ont pas été, le Secrétariat devrait prendre les mesures correctives nécessaires.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'accord avec les recommandations de ce chapitre et les accepte. Nous continuerons à surveiller la façon dont les ministères appliquent la Norme générale de classification. Nous sommes persuadés que nos tests qualitatifs et quantitatifs de plus en plus rigoureux continueront de renforcer la confiance accordée à la Norme en tant que plan d'évaluation des emplois pour permettre à la fois de mesurer n'importe quel travail accompli à la fonction publique et de respecter la* Loi canadienne sur les droits de la personne. *Ces tests se poursuivront une fois la Norme mise en oeuvre pour vérifier si, au fil du temps, elle permet toujours de répondre aux besoins de la fonction publique.*

Conclusion

22.83 L'élaboration de la nouvelle Norme générale de classification a beaucoup progressé depuis mai 1996. Il ne fait aucun doute que la Norme, en tant qu'outil d'évaluation des emplois, constitue une amélioration énorme par rapport au système de classification actuel. Le processus suivi par le Secrétariat du Conseil du Trésor est nettement plus rigoureux que celui que nous avions observé lors de notre vérification de 1996.

22.84 Les ministères que nous avons consultés appuient énergiquement la Norme. Ils reconnaissent cependant qu'ils devront travailler davantage pour faire en sorte que les résultats soient de bonne qualité avant de procéder à la mise en oeuvre complète du nouveau système.

22.85 À notre avis, le Secrétariat doit procéder à de nouveaux tests rigoureux afin de démontrer aux parties intéressées que les objectifs de la Norme ont été atteints. Il doit continuer d'effectuer des analyses poussées et systématiques, fondées sur des données valides et fiables.

À propos du suivi

Objectifs

L'objectif du présent chapitre était d'évaluer dans quelle mesure le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en oeuvre notre recommandation de 1996 (chapitre 5, Rapport de mai 1996) portant sur l'élaboration et la validation de la Norme.

Le suivi ne porte pas sur la mise en oeuvre des autres recommandations que nous avons faites en 1996 concernant la simplification du système d'évaluation des emplois et de la structure des groupes professionnels.

Étendue

Nous avons examiné les principaux documents utilisés lors de l'élaboration et de la validation du concept de la Norme et nous avons assisté, à titre d'observateurs, aux réunions des comités établis par le Secrétariat à diverses étapes du projet.

Entre mars et juin 2000, nous avons étudié l'application de la Norme dans huit ministères. Nous avons choisi des ministères de mandat, de taille et de composition différents, qui représentent environ 40 p. 100 des emplois de la fonction publique et un peu plus de 80 p. 100 des groupes professionnels. Nous avons mené des entrevues structurées et examiné les rapports d'étape fournis par les ministères au Secrétariat, ainsi que d'autres documents connexes.

Nous avons également participé aux discussions portant sur les questions techniques et opérationnelles avec les parties intéressées, notamment la Commission canadienne des droits de la personne, les syndicats et les spécialistes de la parité salariale.

Enfin, en septembre 2000, nous avons administré un bref questionnaire afin de mettre à jour nos observations sur les huit ministères consultés.

Critères

Les critères utilisés aux fins de la présente vérification prennent en compte les objectifs du gouvernement à l'égard de la Norme et ont été établis à partir de pratiques exemplaires dans le domaine de l'évaluation des emplois :

- la méthode de collecte des renseignements sur la nature du travail dans la fonction publique est valide, fiable, crédible et sans préjugé sexiste; elle comporte des mécanismes de contrôle de la qualité qui permettent de recueillir des renseignements sur tous les principaux contenus de travail, notamment le travail perçu comme étant effectué par des femmes, qui est souvent négligé;
- l'échantillon d'emplois utilisé pour obtenir des renseignements sur la nature du travail est adéquat et crédible, et la représentation des sexes est appropriée;

- les divers éléments de la Norme sont examinés afin de déterminer s'ils permettent véritablement de saisir et d'évaluer comme il se doit la nature de tous les emplois de la fonction publique, notamment ceux qui sont perçus comme du travail féminin; on devrait donc pouvoir s'assurer que :
  - tous les éléments de la Norme sont clairement définis et permettent d'évaluer, dans la mesure du possible, les aspects uniques du travail;
  - la progression d'une valeur minimum à une valeur maximum est claire dans chacun des éléments;
  - les illustrations conçues pour aider les évaluateurs portent sur une gamme raisonnable de contenus de travail, ne mènent pas à une sous-évaluation du travail des femmes et sont conformes aux définitions et à la progression voulue des valeurs;
- la pondération attribuée à chaque élément est distribuée de manière à valoriser tous les emplois de façon juste et équitable, notamment le travail des femmes, tout en reconnaissant dûment les objectifs et les valeurs de la fonction publique et de la réforme;
- la validité, la fiabilité et l'universalité de la Norme sont évaluées au moyen de tests approfondis effectués sur un échantillon valable, avec des mesures adéquates de contrôle de la qualité; le cas échéant, un examen et des tests additionnels sont effectués avant la mise en oeuvre.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Kathryn Elliott
Directrice : Ghislaine Côté

Catherine Gendron
Marie-Ève Viau

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M[me] Kathryn Elliott.

Rapport du
vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre

Avant-propos et Points saillants

1 La qualité du service

2 Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local

3 Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration

4 Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire

Chapitres 5 et 6

5 Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

6 Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

7 Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi

8 Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever

9 La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre

Avant-propos et Points saillants

10 Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

11 Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions

12 Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

13 L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000
Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité

24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes

33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 23

Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-23F
ISBN 0-662-85251-6
English copies also available

Chapitre 23

Les technologies de l'information

L'acquisition de biens et de services

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	23-5
Introduction	23-7
Les acquisitions s'effectuent dans un environnement extrêmement complexe	23-7
Objet de la vérification	23-8
Observations et recommandations	23-8
Analyse des dépenses dans le domaine des technologies de l'information au gouvernement	23-8
On ne dispose pas de données pour l'ensemble du gouvernement	23-8
Achats pour les grands projets de technologies de l'information	23-10
Élaboration d'une approche et d'un cadre nouveaux afin d'améliorer les résultats	23-11
On dispose de peu de projets à examiner, mais de nouveaux concepts sont mis en oeuvre	23-11
Les extrants ne sont pas garantis, mais les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants	23-16
Des difficultés demeurent en ce qui concerne les achats futurs pour les grands projets	23-17
Acquisition de logiciels, de micro-ordinateurs et d'équipement pour les réseaux locaux	23-18
La méthode d'approvisionnement pour les micro-ordinateurs et produits reliés aux réseaux locaux a pour but d'optimiser les ressources	23-19
Il y a des possibilités de faire des économies supplémentaires	23-20
Les offres à commandes pour les permis d'utilisation de logiciels commerciaux et pour les solutions logicielles ont été interrompues en raison de contestations des soumissions	23-21
La mise en place du mécanisme d'achat destiné à remplacer les offres à commandes de logiciels a connu des retards et n'a pas apporté de solution satisfaisante	23-22
Conformité au pouvoir délégué	23-25
Réaction aux contestations des soumissions et règlement des différends	23-25
Peu de contrats ont donné lieu à des contestations	23-26
Plusieurs cas clés avaient trait à l'achat de permis d'utilisation de logiciels	23-26
Ces affaires ont des répercussions importantes pour le gouvernement	23-29
Demain, le gouvernement en direct	23-31
Conclusion	23-32
À propos de la vérification	23-33
Pièces	
23.1 Les dépenses dans le domaine des technologies de l'information sont considérables et augmentent	23-9
23.2 Dépenses consacrées aux technologies de l'information, par ministère et organisme	23-10
23.3 Étape d'acquisition de deux grands projets de technologies de l'information et de l'entente en matière d'approvisionnement pour l'an 2000 – Sommaire	23-13
23.4 Les achats à faible volume prédominent	23-20
23.5 Le processus de contestation des contrats au Tribunal canadien du commerce extérieur	23-27
23.6 Plaintes déposées auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur pour la période allant de 1995 à 1999	23-28

Les technologies de l'information

L'acquisition de biens et de services

Points saillants

23.1 Lors de la vérification des activités d'acquisition (achats) portant sur d'importants projets de technologie de l'information au sein du gouvernement, nous avons constaté que deux acquisitions récentes respectaient certains des éléments essentiels d'une méthode d'achat et d'un cadre de gestion de projet conçus pour améliorer la réalisation des grands projets technologiques. Cette approche met l'accent sur les avantages que l'on peut tirer d'un projet plutôt que sur le choix d'une solution précise à un problème fonctionnel. Bien que ces deux projets n'en soient encore qu'au stade de la construction, leur réalisation se déroule conformément aux plans. Même si la mise en oeuvre et le déploiement complet des nouveaux systèmes ne sont pas garantis, les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants.

23.2 Nous avons cependant constaté que les activités d'acquisition continuaient à s'étaler sur une période de 18 mois ou plus. Il importe que le gouvernement mène ces activités plus rapidement afin de faciliter l'atteinte de son objectif, le gouvernement en direct, d'ici 2004.

23.3 Nous avons aussi examiné le processus d'acquisition courant de micro-ordinateurs, de logiciels et de matériel pour les réseaux locaux. Nous avons constaté que le gouvernement n'a pas encore terminé le remplacement de son ancienne méthode d'approvisionnement pour les achats courants, à faible volume, de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles. De ce fait, les ministères et organismes utilisateurs ne disposent pas de moyens rapides et prénégociés pour faire des achats de faible valeur de produits et services informatiques.

23.4 Nous avons également constaté que, sous sa forme actuelle, la méthode de remplacement est inadéquate. Le gouvernement risque donc de continuer à acquérir des parcs de logiciels de manière ponctuelle, sans égard au régime de concurrence. Lorsque les ministères et organismes procèdent de cette manière, le gouvernement risque de s'exposer au dépôt devant le Tribunal canadien du commerce extérieur, de plaintes relatives aux contrats d'extension de l'utilisation de logiciels à l'ensemble d'un ministère ou aux contrats comportant l'entretien et la mise à niveau de ces logiciels à l'échelle du ministère.

23.5 L'acquisition de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles selon les règles est un défi qui reste à relever. Il faut que le gouvernement envisage d'adopter une stratégie d'acquisition de logiciels qui prenne la forme d'un investissement en technologie de l'information.

Contexte et autres observations

23.6 Notre analyse des données a montré que les importantes dépenses d'acquisition de biens et de services dans le domaine des technologies de l'information (TI) continuent à augmenter. Selon nos estimations, les dépenses de TI en 1998-1999 se sont élevées à environ 3,4 milliards de dollars, ce qui inclut les coûts salariaux.

23.7 La méthode d'approvisionnement pour les achats courants, à faible volume, de micro-ordinateurs et de produits liés aux réseaux locaux est valable et ajoute de la valeur au processus d'acquisition. Néanmoins, il serait possible, à notre avis, d'économiser environ 10 millions de dollars par an en profitant davantage des regroupements d'achats.

23.8 Notre vérification a porté sur huit ministères et organismes utilisateurs. Nous avons testé leur conformité au pouvoir d'acquisition qui leur avait été délégué. Nous avons constaté quelques écarts mineurs, mais n'avons relevé aucun cas d'abus criant ou généralisé de ce pouvoir.

23.9 Les récentes décisions du Tribunal canadien du commerce extérieur sont la raison principale pour laquelle on a modifié la méthode d'offres à commandes pour les achats courants, à faible volume, de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles. En outre, bien que peu de cas aient été soumis au Tribunal, les utilisateurs du gouvernement et la communauté des TI ont déclaré que ces cas avaient suscité un examen attentif de tous les achats technologiques au gouvernement afin d'éviter toute plainte éventuelle auprès du Tribunal. À notre avis, il doit y avoir un respect accru des objectifs du gouvernement en matière de marchés, à savoir répondre aux exigences opérationnelles en tenant dûment compte de l'optimisation des ressources tout en adhérant au principe d'une concurrence ouverte et équitable dans le respect des règlements du gouvernement et des accords commerciaux.

Dans l'ensemble, le gouvernement appuie les recommandations qui se trouvent dans le présent chapitre.

Introduction

Les acquisitions s'effectuent dans un environnement extrêmement complexe

23.10 L'acquisition ou l'achat de biens et de services dans le domaine des technologies de l'information (TI) au gouvernement est une activité importante et complexe. Ces dernières années, le gouvernement a effectué des investissements considérables dans les systèmes et les technologies de l'information afin de soutenir la prestation de programmes et de services aux Canadiens. Les achats vont de l'acquisition de petites quantités de biens peu coûteux à d'importants achats dans le cadre de projets de développement pluriannuels qui intègrent les biens et les services de TI offerts par différents fournisseurs.

23.11 Contrairement au secteur privé, le gouvernement doit se conformer à de nombreux règlements pour ses acquisitions, y compris ses achats de biens et de services de TI. Il convient de noter en particulier la politique du gouvernement sur les marchés, les directives du Conseil du Trésor sur les marchés, le *Règlement sur les marchés de l'État* (en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*) et le *Guide des approvisionnements*.

23.12 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de la politique du gouvernement sur les marchés. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est l'autorité contractante pour la plupart des acquisitions du gouvernement et ce ministère est chargé de la tenue à jour du *Guide des approvisionnements* — manuel des procédures régissant les activités à ce chapitre. Les acquisitions du gouvernement sont également assujetties à des accords commerciaux multilatéraux et fédéraux-provinciaux : l'*Accord de libre-échange nord-américain*, l'*Accord sur les marchés publics* de l'Organisation mondiale du commerce et l'*Accord sur le commerce intérieur*. Le Tribunal canadien du commerce extérieur, qui est un tribunal administratif, mène des enquêtes sur les plaintes relatives à des achats du gouvernement, déposées par des fournisseurs éventuels, lorsque ces achats sont assujettis aux dispositions des accords commerciaux.

23.13 La politique sur les marchés stipule que :

> « L'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien. »

Par ailleurs, la politique souligne que les achats doivent donner la priorité aux besoins opérationnels; résister à l'examen du public; favoriser le développement industriel et régional et les autres objectifs nationaux pertinents; et être conformes aux obligations contractées par l'État en vertu des accords commerciaux.

23.14 Au niveau de l'utilisateur, l'achat de biens et de services de TI peut entraîner l'intervention de plusieurs groupes d'employés d'un ministère. En général, le processus d'acquisition comporte l'intervention des utilisateurs — les gestionnaires de programme qui ont des besoins opérationnels à satisfaire — et les membres du personnel des TI qui ont une connaissance spécialisée des questions technologiques ainsi que tous ceux qui peuvent être directement touchés par l'acquisition d'une solution technologique particulière. Cela peut également demander la participation de membres des services ministériels chargés de la gestion du matériel ou représentant l'autorité contractante du ministère. Dans les ministères très décentralisés, d'autres groupes peuvent également être appelés à jouer un rôle.

Les utilisateurs se trouvent parfois confrontés à des problèmes dont il est difficile de prévoir ou de comprendre pleinement les solutions au moment de l'achat.

23.15 Les marchés de l'État, qui constituent un environnement déjà complexe et comportant de nombreuses parties intéressées, sont encore plus compliqués dans le domaine des technologies de l'information. Celles-ci évoluent à un rythme très rapide. Des solutions technologiques et des produits nouveaux sont constamment élaborés. Les utilisateurs se trouvent parfois confrontés à des problèmes dont il est difficile de prévoir ou de comprendre pleinement les solutions au moment de l'achat. En outre, les acquisitions actuelles impliquent souvent des investissements considérables et peuvent avoir de profondes répercussions sur les choix technologiques qui se feront à l'avenir.

23.16 Dans un environnement aussi complexe, l'État se doit de répondre à ses besoins opérationnels en adoptant la solution la plus rentable tout en facilitant l'accès, la concurrence et l'équité lorsqu'il effectue des achats de TI.

Objet de la vérification

23.17 Notre vérification avait pour objet de déterminer dans quelle mesure les acquisitions de TI au gouvernement fédéral répondent aux objectifs de la politique tout en respectant les principes de l'efficience et de l'économie.

23.18 La vérification était axée sur le processus et les activités d'acquisition en ce qui a trait aux grands projets de TI et à l'approvisionnement courant de micro-ordinateurs, de matériel pour les réseaux locaux et de logiciels. Comme nous le verrons dans le chapitre, le processus démarre au moment où les utilisateurs établissent l'existence d'un besoin opérationnel et il prend fin lorsqu'un marché a été attribué et que toute contestation éventuelle a abouti à un règlement.

23.19 Nous avons analysé les données relatives aux dépenses de TI afin de comprendre l'ampleur et la nature des acquisitions de TI au gouvernement. Nous avons examiné les processus, la méthode et les instruments conçus pour faciliter les achats de TI et nous avons examiné des cas qui illustraient leur utilisation.

23.20 Nous avons eu des entretiens avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de TPSGC, du Tribunal canadien du commerce extérieur et de huit ministères et organismes, où nous avons également examiné des cas d'acquisition de TI afin de confirmer et d'illustrer les problèmes éventuels. Nous avons examiné plusieurs cas ayant donné lieu à des contestations devant le Tribunal canadien du commerce extérieur.

23.21 On trouvera de plus amples renseignements sur l'objectif, l'étendue et les critères de la vérification à la fin du chapitre, à la rubrique **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Analyse des dépenses dans le domaine des technologies de l'information au gouvernement

On ne dispose pas de données pour l'ensemble du gouvernement

23.22 Pour mieux comprendre l'acquisition de biens et de services de TI, nous avons demandé des renseignements sur les dépenses de TI engagées par le gouvernement. Il est ressorti de nos entretiens avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada qu'il n'existe pas de code spécifique pour les dépenses de TI et qu'on ne compile donc pas de données cumulatives sur ces dépenses. Bien que le Secrétariat présente un rapport annuel sur l'ensemble des marchés de l'État, il n'existe pas de rapport sur les acquisitions de TI à l'échelle du gouvernement. (Le chapitre 29 du présent

rapport traite de la question des rapports sur les marchés.)

23.23 En l'absence de telles données, nous avons entrepris une analyse des dépenses de TI pour l'ensemble du gouvernement et par ministère ainsi que par type de biens et de services acquis. Notre analyse comprenait également une estimation générale des coûts salariaux liés au développement de TI et aux activités dans ce domaine. Notre analyse couvrait quatre exercices, de 1995-1996 à 1998-1999.

23.24 Nous nous sommes fondés sur les données relatives aux dépenses provenant des *Comptes publics du Canada* pour estimer un ordre de grandeur approximatif des dépenses de TI autres que les dépenses salariales. Pour cela, nous avons utilisé certains codes d'article économique. Pour évaluer les dépenses salariales de TI, nous avons utilisé des portions des coûts salariaux et des avantages sociaux, par classification de paie, grâce aux données fournies par la Commission de la fonction publique. Nous avons également fait appel au Secrétariat du Conseil du Trésor pour faire nos estimations.

23.25 Notre estimation était prudente. C'est ainsi que nous n'avons pas essayé d'inclure les dépenses codées pour les travaux spécialisés tels que la construction de satellites ou d'autres équipements extrêmement perfectionnés, tels que des systèmes d'armement.

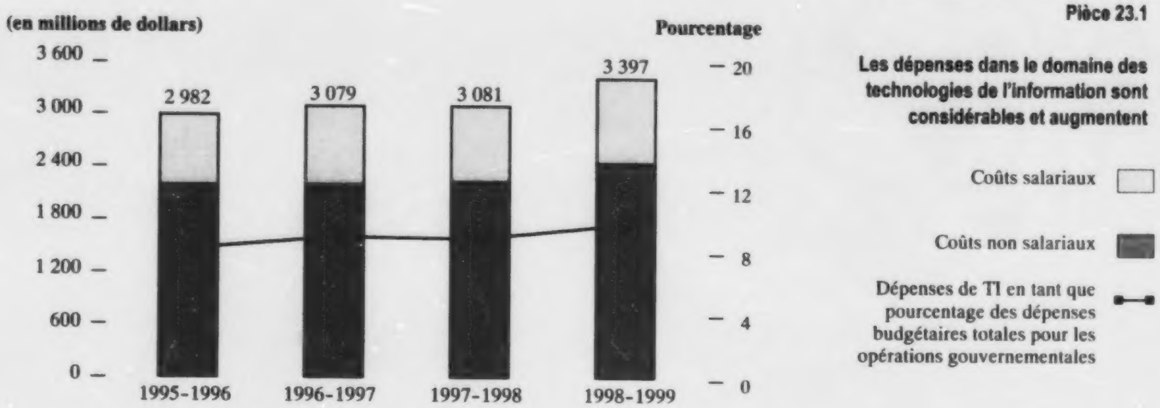
23.26 Notre analyse a confirmé que les dépenses de TI sont considérables et en hausse. La pièce 23.1 montre que ces dépenses sont passées de près de 3 milliards de dollars en 1995-1996 à environ 3,4 milliards en 1998-1999, soit une augmentation de près de 14 p. 100. Au cours de la même période, les dépenses de TI, en tant que pourcentage des dépenses budgétaires totales pour les opérations gouvernementales, sont passées de 8,6 p. 100 à 10,1 p. 100.

Les dépenses dans le domaine des technologies de l'information (TI) sont considérables et en hausse.

23.27 Notre analyse a également montré que quatre ministères, qui ont chacun des dépenses de TI annuelles de plus de 100 millions de dollars, étaient responsables d'environ 60 p. 100 du total des dépenses de TI au gouvernement. Près de 30 p. 100 de ce même total était attribuable aux ministères et organismes dont les dépenses de TI étaient moyennes (de 25 millions à 100 millions de dollars par an). La pièce 23.2 illustre les dépenses de TI des ministères et organismes gouvernementaux, au cours des quatre derniers exercices, selon la taille des dépenses (importantes, moyennes ou petites). En résumé, près de 90 p. 100 du

Pièce 23.1

Les dépenses dans le domaine des technologies de l'information sont considérables et augmentent



Source : Receveur général et Commission de la fonction publique

total des dépenses de TI au gouvernement avaient été effectuées par les 20 ministères qui dépensaient le plus dans ce domaine.

23.28 Nous avons également entrepris une analyse des dépenses de TI par type d'achat : matériel, logiciels, services professionnels et produits et services de télécommunication. Cependant, comme les ministères et organismes manquaient d'uniformité dans la manière dont ils appliquaient les codes d'objet économique et codaient leurs dépenses pour les grands projets de TI, il a été impossible de faire une analyse valable de la situation.

Achats pour les grands projets de technologies de l'information

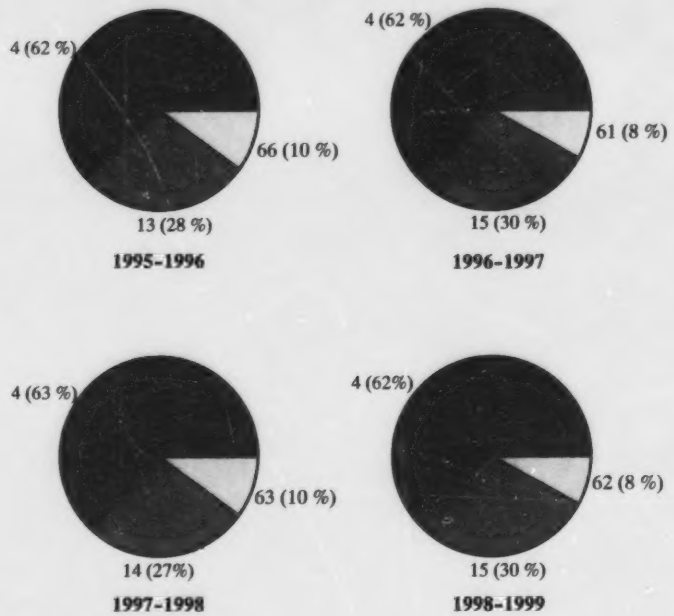
23.29 Les grands projets de développement de systèmes d'information visant à obtenir des solutions fonctionnelles aboutissent souvent à des échecs plus ou moins complets. Les raisons en sont diverses : ces projets ne répondent pas entièrement aux besoins opérationnels ou ne parviennent pas à fournir et à mettre en service les systèmes en temps opportun, ou les coûts de ces projets sont excessifs. Cette observation de nature générale a été confirmée par nos vérifications des systèmes gouvernementaux en cours d'élaboration qui ont fait l'objet de nos rapports au Parlement en 1995, en 1996 et en 1997.

23.30 Les recherches antérieures ont montré que l'échec des projets est dû à un certain nombre de facteurs importants. La phase d'acquisition et les activités d'achat connexes en sont un. À cette époque, le processus d'achats dans le cadre de grands projets de TI aboutissait habituellement à la conclusion de marchés à forfait pluriannuels. Ces marchés comportaient des caractéristiques et des exigences détaillées, et le soumissionnaire offrant le meilleur prix, compte tenu d'une évaluation combinée des qualités techniques et du prix, obtenait habituellement le marché.

Pièce 23.2

Dépenses consacrées aux technologies de l'information, par ministère et organisme

Nombre de ministères et organismes (pourcentage des dépenses totales de TI)



100 000 000 $ ou plus

entre 25 000 000 $ et 100 000 000 $

moins de 25 000 000 $

Source : Receveur général

Élaboration d'une approche et d'un cadre nouveaux afin d'améliorer les résultats

23.31 En 1996, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a entrepris l'élaboration d'une nouvelle méthode d'achats destinée à éliminer certains des inconvénients de la méthode alors utilisée pour les acquisitions de TI importantes et complexes. Le Ministère a collaboré avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, des représentants des ministères et organismes utilisateurs, et les associations industrielles représentant les fournisseurs. En mars 1997, TPSGC a présenté, comme solution pour la phase d'acquisition des grands projets de TI, la seconde version de l'approche Achats axés sur les résultats (AAR).

23.32 L'approche AAR met l'accent sur les résultats et les avantages qui doivent découler d'un projet au lieu de privilégier une solution spécifique à un problème fonctionnel. Elle vise donc à assurer une analyse de rentabilisation solide. Cette approche souligne les avantages de la solution retenue, et non les caractéristiques et exigences détaillées d'une solution. Le projet est exécuté en plusieurs phases comportant des « portes de sortie » — c'est-à-dire des possibilités de mettre un terme au projet, s'il y a lieu. Le paiement est fonction du rendement et il est habituellement effectué à l'achèvement de tâches déterminées. En outre, les AAR encouragent l'utilisation d'un système de reddition de comptes clairement établi pour toutes les parties au contrat, et favorisent le choix de solides méthodes de gestion de projet, notamment la détermination et la gestion rigoureuses des risques. Depuis l'élaboration de cette approche, on a recommandé son utilisation pour les achats destinés à des projets de TI importants et complexes.

23.33 L'approche AAR concorde parfaitement avec le Cadre amélioré pour la gestion des grands projets de développement de TI. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré le Cadre en 1995 afin d'éliminer les faiblesses que nous avions relevées au cours de nos vérifications de systèmes en cours de développement. Les éléments des AAR, tels que l'obligation de présenter une solide analyse de rentabilisation comportant des mises à jour périodiques, et l'insistance sur la planification initiale, sont aussi des éléments clés du Cadre.

On dispose de peu de projets à examiner, mais de nouveaux concepts sont mis en oeuvre

23.34 Étant donné l'élaboration du Cadre amélioré pour la gestion et de l'approche AAR, on pourrait s'attendre à ce que les acquisitions récentes effectuées dans le cadre d'importants projets de TI utilisent les éléments essentiels de ces mécanismes.

23.35 Nous avons entrepris de repérer les importantes acquisitions de TI effectuées au cours de ces dernières années pour constituer un échantillon à examiner. Cependant, nos rencontres avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de TPSGC et de certains ministères utilisateurs ont permis de constater que, hormis deux initiatives majeures, peu de projets de TI importants avaient été lancés récemment.

23.36 Le problème du passage à l'an 2000 des ordinateurs a été l'une des grandes priorités du gouvernement pour la majeure partie de 1998 et de 1999. Le travail d'élaboration de systèmes a été reporté afin de tester les systèmes et dispositifs non conformes et de prendre des mesures correctives, surtout dans le cas des systèmes jugés essentiels à la mission du gouvernement. Par mesure de prudence, la plupart des ministères ont refusé d'apporter des changements à leurs systèmes, même après avoir installé des systèmes conformes, afin d'éviter le risque que leur environnement informatique ne soit plus conforme lors du passage à l'an 2000. Au même moment, les ministères et organismes

convertissaient également leurs systèmes financiers ou en mettaient de nouveaux en service afin de répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement avant la date limite de 2001. Nous avons déjà fait une vérification de la Stratégie et nous en effectuerons d'autres à l'avenir.

23.37 Nous avons axé la présente vérification sur les grands projets de TI qui utilisent les concepts et les éléments de l'approche et du cadre élaborés récemment. En dehors des travaux de TI liés à la Stratégie d'information financière et au passage à l'an 2000, très peu de projets de TI importants ont été entrepris au cours des deux dernières années. Nous en avons cependant repéré deux qui étaient récents, à savoir le Système des contrôles à l'exportation et à l'importation et le Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel. Nous en avons examiné la phase d'acquisition. Le contrat d'ensemble pour l'an 2000 a été cité comme exemple d'une autre stratégie d'achat. Nous avons procédé à un examen limité de cet achat.

L'analyse de rentabilisation est un élément essentiel pour assurer la mise en oeuvre réussie de projets de TI importants et complexes.

23.38 Le projet de Système des contrôles à l'exportation et à l'importation (SCEI) au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a été conçu pour faciliter le contrôle du Ministère sur les activités d'exportation et d'importation en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Le projet était destiné à remplacer deux systèmes existants qui devenaient désuets et à assurer des interfaces avec les principales parties intéressées de l'industrie et d'autres entités gouvernementales.

23.39 Le ministère de la Défense nationale avait déjà fait un certain nombre de tentatives pour optimiser la disponibilité de ses systèmes d'équipement et d'armement. Sous sa forme actuelle, le projet de Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel (SISAM) a pour objet d'optimiser la disponibilité de ces systèmes pendant tout leur cycle de vie. Il est destiné à fournir un environnement intégré aux forces aériennes, terrestres et maritimes du Canada ainsi qu'aux unités administratives du Ministère, afin de remplacer les systèmes d'information distincts utilisés pour gérer et soutenir les systèmes d'équipement militaire et d'armement de chaque force.

23.40 Le « contrat d'ensemble pour l'an 2000 » était destiné à assurer les ressources techniques spécialisées nécessaires pour prendre des mesures correctives et effectuer les essais et la mise en oeuvre requises pour le passage à l'an 2000. Dans le cadre de cette initiative, sept contrats ont été octroyés en vertu d'une entente en matière d'approvisionnement des ministères et organismes. Cette entente garantissait un volume minimum d'affaires aux fournisseurs. Au départ, le projet couvrait seulement le travail lié aux systèmes appuyant des fonctions essentielles à la mission du gouvernement, mais il a ensuite été étendu aux systèmes appuyant des fonctions essentielles à la mission des ministères. L'entente visait le travail lié à tous les systèmes essentiels à la mission.

23.41 Les deux projets de TI en sont à des étapes de mise en oeuvre différentes. Les contrats relatifs au passage à l'an 2000 ont pris fin en juin 2000. La pièce 23.3 présente un résumé de l'étape d'acquisition pour les deux projets ainsi que certaines informations sur le contrat d'ensemble pour l'an 2000.

23.42 Mise au point d'une analyse de rentabilisation. L'analyse de rentabilisation est un élément essentiel pour assurer la mise en oeuvre réussie de projets de TI importants et complexes. L'élaboration d'une analyse solide est au coeur de l'approche Achats axés sur les résultats (AAR) et elle constitue un élément clé du Cadre amélioré pour la gestion. Les deux projets de TI que nous

Pièce 23.3

Étape d'acquisition de deux grands projets de technologies de l'information et de l'entente en matière d'approvisionnement pour l'an 2000 – Sommaire

Activité principale	Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel	Système des contrôles à l'exportation et à l'importation	Entente en matière d'approvisionnement pour l'an 2000
	• Intégré pour permettre à la Marine, à l'Armée de terre et à l'Armée de l'air d'entretenir et de soutenir plus efficacement leur équipement et leurs systèmes d'armement • Basé sur un logiciel de série et sur les pratiques exemplaires de l'industrie dans le domaine de l'acquisition et du soutien du matériel • Coût prévu : 109,3 millions de dollars	• Système de contrôle destiné à soutenir les éléments de contrôle des accords commerciaux, la politique d'allocation des contingents et la délivrance de permis ministériels • Interfaces avec les exportateurs, les importateurs, les courtiers en douanes et l'Agence des douanes et du revenu du Canada • Coût prévu : 6 millions de dollars	• Contrats de services professionnels mis à la disposition des ministères pour la fourniture de solutions correctrices pour le passage à l'an 2000, pour les systèmes essentiels à la mission • Établis avec sept entreprises afin d'accélérer et de faciliter la fourniture des services professionnels de TI requis • Budget : minimum de 100 millions de dollars
Recommandation en faveur de l'élaboration d'une solution conjointe pour toutes les Forces	le 24 octobre 1994		
Demande de propositions (pour le projet pilote)	mars 1996 (soumissions rejetées ultérieurement)		
Autres consultations avec l'industrie et d'autres pays	de juillet à décembre 1996		
Décision d'utiliser l'approche Achats axés sur les résultats	le 19 janvier 1997	automne 1997	automne 1997
Lettre d'intérêt ou ébauche de demande de propositions, présentée sur le site MERX	mars 1998	le 4 décembre 1998	le 3 octobre 1997
Demande de propositions Date limite	le 26 juin 1998 le 4 août 1998	le 27 janvier 1999 le 17 mars 1999	le 7 novembre 1997 le 7 janvier 1998
Contrats dans le cadre d'un arrangement en matière d'approvisionnement accordés à sept entreprises Premières commandes Achèvement			début de mars 1998 juin 1998 le 30 juin 2000
Attribution du contrat pour la première étape : Solution initiale Étape de définition	le 11 décembre 1998	le 25 mai 1999	
Achèvement	le 30 juin 2000	le 18 janvier 2000	
Attribution du contrat pour la deuxième étape : Solution complète Étape de construction	le 30 juin 2000	le 24 décembre 1999	
(Planifiée) Mise en place progressive avec « portes de sortie » Mise en oeuvre définitive	jusqu'au 1er avril 2004	le 1er avril 2001	

Source : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international; Défense nationale; Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

avons examinés ont fait l'objet d'études de rentabilité complètes.

23.43 L'analyse de rentabilisation effectuée pour le projet du Système des contrôles à l'exportation et à l'importation (SCEI) a permis de déterminer les extrants et les avantages attendus de ce projet. Cette étude établissait un lien entre ces avantages et le mandat du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, d'une part, et l'orientation du programme de la Direction générale des contrôles à l'exportation et à l'importation, d'autre part. Elle comportait également une analyse de plusieurs solutions possibles au problème fonctionnel, y compris leurs répercussions à long terme sur le plan des coûts. La solution recommandée était également justifiée à l'aide de documents.

23.44 Le projet du Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel (SISAM) était fondé sur une analyse de rentabilisation. Celle-ci décrivait les difficultés de restructuration ainsi que les avantages d'une intégration des systèmes d'information qui étaient exploités à l'époque par les trois forces et les unités administratives. L'analyse de rentabilisation a été révisée au fur et à mesure de l'évolution du projet, et des aménagements lui ont été apportés en fonction des besoins. Toutes les décisions concernant les « portes de sortie », les tâches nouvelles et les changements de l'étendue du projet sont régis par cette analyse, qui sert aussi de fondement pour l'évaluation du rendement.

23.45 Utilisation d'une approche échelonnée. En décomposant un projet en plusieurs étapes, l'approche AAR fournit des points de contrôle permettant de décider si les avantages que les utilisateurs retirent du projet deviennent insuffisants pour justifier un autre investissement de ressources. Les deux projets ont utilisé une approche échelonnée comportant des portes de sortie successives. En outre, les deux ministères ont utilisé la première phase du projet pour élaborer la stratégie de solution fonctionnelle et définir l'étape du projet consacrée au développement et à la construction. Les deux projets mettaient l'accent sur les avantages globaux à obtenir, plutôt que sur une définition détaillée des caractéristiques et des exigences de départ.

23.46 Pour le projet du Système des contrôles à l'exportation et à l'importation, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a signé un contrat avec une entreprise d'experts-conseils chargée de l'aider à préparer les demandes de la proposition, y compris les critères d'évaluation. Le projet lui-même comportait une phase de définition, suivie d'une phase de construction. Le contrat relatif à la phase de définition a pris fin en janvier 2000, une fois que les exigences définitives du système ont été établies. Le contrat pour la phase de la construction comporte de nombreuses tâches qui serviront de points de contrôle, ce qui offre aux deux parties des possibilités supplémentaires de résilier le contrat si l'une d'elles le désire. La pleine mise en oeuvre du projet est prévue pour avril 2001.

23.47 Pour le projet du Système d'information de soutien et d'acquisition du matériel, le ministère de la Défense nationale a entamé le processus d'acquisition officiel en lançant un appel d'offres préliminaire. L'appel d'offres final contenait des spécifications fonctionnelles minimales et l'entreprise de TI devait être en mesure de fournir la solution. Le contrat relatif à la première phase prévoyait non seulement la conception d'un système d'ensemble et d'un plan de mise en oeuvre, mais également le remplacement d'un système désuet, au dépôt d'ateliers de Montréal, par au moins 30 p. 100 de la fonctionnalité prévue pour le nouveau système. Le contrat pour la seconde phase porte sur la construction et la livraison du système complet. Le déploiement de celui-ci comporte des mises en place

progressives avec portes de sortie et devrait être terminé d'ici juin 2004.

23.48 Établissement d'une régie et obtention d'un parrainage de haut niveau. Un parrainage de haut niveau et un système approprié de régie sont essentiels pour assurer une mise en oeuvre réussie des grands projets de TI. Nous en avons trouvé certains aspects dans les deux projets que nous avons examinés. En outre, il n'y a pas eu de roulement au sein des nombreux cadres supérieurs responsables des projets.

23.49 Le directeur général de la Direction générale des contrôles à l'exportation et à l'importation a été le principal parrain du projet SCEI et ce, dès le début. Ce projet est guidé par un comité directeur composé de cadres supérieurs du Ministère et d'un représentant de la direction de l'entreprise détenant le contrat. Les rôles et responsabilités respectifs du Ministère et de l'entrepreneur sont définis dans les deux contrats.

23.50 Pour le projet SISAM, le parrain est un cadre supérieur de la Direction du contrôle du matériel et de la gestion opérationnelle, du ministère de la Défense nationale. Le gestionnaire de projet est un agent principal du groupe du Matériel, poste qu'il occupe depuis 1996. Sur le plan interne, l'équipe de projet relève du Comité supérieur de révision du SISAM, constitué de cadres supérieurs provenant des trois forces, des Services d'information, de la Logistique et du Génie de la Défense. Un comité directeur exécutif du SISAM supervise le projet. Ce comité est constitué de cadres supérieurs de toutes les parties intéressées — Défense nationale, TPSGC et l'entrepreneur.

23.51 Gestion du projet et des risques connexes. Bien que cela n'ait pas été considéré comme un élément clé de l'approche AAR ni du Cadre amélioré pour la gestion, pour chacun des deux projets que nous avons examinés, une équipe intégrée a été chargée d'en faire la gestion. Les deux équipes sont composées de membres du personnel du ministère concerné et d'experts-conseils de l'entrepreneur. Grâce à ces équipes, on dispose de la souplesse et de la rapidité requises pour apporter les changements devant faire avancer le projet ou atténuer les risques.

23.52 Le Bureau de gestion intégrée du projet pour le SCEI fait appel à la participation d'agents ministériels et de représentants de l'entrepreneur. Il est présidé par le responsable de projet de la Direction générale des contrôles à l'exportation et à l'importation, et compte parmi ses membres un cadre supérieur de la Direction générale de la gestion et des technologies de l'information du Ministère. Chaque mois, le Bureau met à jour une analyse détaillée des risques du projet et passe en revue cette analyse afin de déterminer si des changements ou des mesures supplémentaires se justifient. L'entrepreneur est payé lorsqu'une tâche autorisée est achevée avec succès à la date d'échéance. Le contrat comporte également des dispositions pour prévenir ou régler des différends.

23.53 Dans le cas du SISAM, l'obligation d'utiliser une équipe de projet intégrée était stipulée dans l'Énoncé des travaux pour chaque étape du projet. Non seulement une équipe intégrée accroît-elle la souplesse et la rapidité d'intervention, mais elle devrait aussi rehausser l'efficience, améliorer la communication et rationaliser la supervision. Comme dans le cas du SCEI, l'appel d'offres pour le SISAM stipulait qu'un plan de gestion des risques était obligatoire. Chaque étape du projet a été décomposée en une série de sous-projets comportant des tâches précises. Les paiements sont assujettis à l'achèvement des tâches préautorisées. Outre les clauses de recours, les contrats attribués dans le cadre du SISAM comportent des mesures incitatives négociables pour obtenir un rendement supérieur.

À notre avis, le fait que l'accent a été mis sur la planification initiale a été un élément essentiel des bons résultats obtenus jusqu'à présent pour les deux projets.

Les extrants ne sont pas garantis, mais les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants

23.54 Les projets du SCEI et du SISAM en sont tous deux à l'étape de la construction. Bien que leur mise en oeuvre et leur fonctionnement complets ne soient pas garantis, les deux projets ont progressé et donné des résultats conformément aux plans. En juillet 2000, le calendrier d'exécution était respecté et les coûts prévus n'avaient pas été dépassés.

23.55 Les contrats pour la première étape des deux projets ont été menés à bien et ont servi de base aux travaux prévus dans les contrats de la seconde étape. Le SCEI devrait être opérationnel en avril 2001, comme prévu. En ce qui concerne le SISAM, en septembre 1999, le contrat pour la première étape avait livré un système dont la capacité de fonctionnement permettait de répondre à 30 p. 100 des exigences fonctionnelles au dépôt d'ateliers du Ministère à Montréal. Avec des mises en oeuvre progressives, le projet devrait être pleinement opérationnel d'ici juin 2004.

23.56 Les contrats relatifs au passage à l'an 2000 sont différents de ceux concernant les deux projets d'élaboration de systèmes. L'objet était d'assurer la disponibilité de ressources techniques spécialisées. Pour cela, on avait conclu une entente en matière d'approvisionnement qui prévoyait un montant minimum garanti de 100 millions de dollars pour des travaux sous contrat répartis entre les sept soumissionnaires retenus. Dans le cadre de cette entente, un ministère utilisateur pouvait faire un choix direct entre les sept entrepreneurs présélectionnés et, par l'intermédiaire de TPSGC, obtenir d'eux des plans de travail. En juin 2000, lorsque l'entente a pris fin, elle avait répondu aux attentes en offrant des ressources spécialisées sous contrat. La garantie intégrale avait été exercée et il n'y avait pratiquement eu aucune défaillance de système. Nous avons également noté un avantage important : cette entente offrait un processus rationalisé d'obtention de ressources techniques sous contrat et permettait de les déployer rapidement. Il n'y a aucun autre exemple d'application de cette entente en matière d'approvisionnement, mais elle pourrait être adaptée au profit d'activités d'achat futures.

23.57 Notre examen des deux grands projets de TI indique qu'un grand nombre des éléments essentiels de l'approche Achats axés sur les résultats et du Cadre amélioré pour la gestion peuvent fonctionner et donner de bons résultats. L'analyse de l'expérience acquise lors des deux projets n'est pas suffisamment concluante; on ne peut d'ailleurs pas parler de succès complet étant donné que les projets ne sont pas encore terminés. Cependant, l'expérience acquise jusqu'à présent grâce au SCEI et au SISAM est encourageante.

23.58 À notre avis, le fait que l'accent a été mis sur la planification initiale a été un élément essentiel des bons résultats obtenus jusqu'à présent pour les deux projets. L'avantage de cette planification ne se limite pas seulement à un rôle de guide et de procédure recommandée. Il conviendrait d'en faire une pratique générale pour les achats et l'élaboration de grands projets de TI. La planification initiale a porté sur les points suivants :

- mettre l'accent sur les besoins opérationnels, définis selon le mandat du programme et les extrants fonctionnels, et non sur la solution;
- décomposer le projet en étapes et en tâches;
- obtenir l'engagement et la participation continus de la haute direction;
- établir une structure de régie;
- associer TPSGC à l'élaboration d'une stratégie d'achat appropriée et ce, dès le début du processus.

23.59 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devraient analyser l'expérience acquise lors des acquisitions récentes et préciser les pratiques dont ils exigeront en général l'observation de la part des ministères et organismes utilisateurs pour les grands projets de technologies de l'information.

Réponse du gouvernement : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada appuient la recommandation. Nous continuerons à favoriser l'application du Cadre de gestion amélioré et de l'approche Achats axés sur les résultats aux grands projets de technologies de l'information.*

Des difficultés demeurent en ce qui concerne les achats futurs pour les grands projets

23.60 Nous avons remarqué que l'utilisation de la nouvelle approche pour les achats et du cadre de gestion de projet offrait certains avantages. Cependant, un certain nombre de questions restent à régler.

23.61 Les technologies progressent rapidement. De nouveaux produits offrant une vitesse et une capacité de traitement toujours plus grandes sont constamment mis au point. En outre, le milieu de travail change continuellement et avec lui, les exigences en matière de programme et les besoins opérationnels. Plus il faut de temps pour acquérir, élaborer et mettre en oeuvre des solutions technologiques, plus il y a de risque que les besoins opérationnels changent et que les solutions retenues deviennent moins rentables ou pertinentes. La longueur des étapes d'acquisition et de mise en oeuvre accroît aussi le risque que les technologies acquises ne soient déjà dépassées au moment où elles deviennent opérationnelles. Par conséquent, on ajoutera beaucoup de valeur aux projets en arrivant à raccourcir la période requise pour les activités d'acquisition.

23.62 Nous avons examiné la chronologie des activités des deux grands projets et analysé le laps de temps couvert par les activités d'acquisition. Nous avons constaté qu'il dépassait 18 mois. Les besoins du projet du SCEI ont été analysés pour la première fois en 1997 et le contrat relatif à la première étape a été octroyé à la fin de mai 1999. Avant qu'on adopte l'approche AAR, on s'était déjà rendu compte qu'on avait besoin du SISAM et on s'était efforcé d'élaborer ce système dès 1994. Le projet du SISAM sous sa forme actuelle a été entrepris en 1996 et le contrat relatif à sa première étape a été octroyé en décembre 1998.

Plus il faut de temps pour acquérir, élaborer et mettre en oeuvre des solutions technologiques, plus il y a de risque que les besoins opérationnels changent et que les solutions retenues deviennent moins rentables ou pertinentes.

23.63 Selon l'industrie des TI, la vitesse de traitement double tous les 18 mois et une année Internet dure trois mois civils. On ne s'attend pas à ce que l'élaboration et la mise en opération des grands projets de TI suivent ce rythme, mais le fait demeure que le gouvernement devra trouver des moyens de réduire le laps de temps couvert par ses activités d'acquisition pour les grands projets de TI.

23.64 Lors de l'examen de la stratégie d'achat du contrat d'ensemble pour l'an 2000, nous avons remarqué qu'elle offrait un mécanisme de déploiement rapide des ressources contractuelles, et que l'expérience acquise pourrait s'avérer utile pour les achats futurs. Il y a cependant des facteurs connexes à considérer lorsque l'on a recours à cette méthode d'approvisionnement pour d'autres projets.

23.65 Les mesures correctives pour le passage à l'an 2000 avaient un caractère exceptionnel. Elles avaient pour objet de s'assurer que les fonctions et les opérations essentielles ne soient pas interrompues lors du passage à l'an 2000 et après celui-ci. Les besoins en matière de ressources des ministères et organismes utilisateurs se chevauchaient en partie, ce qui a permis de structurer plus facilement

l'entente en matière d'approvisionnement. Dans les grands projets de TI, on ne s'attend pas à ce qu'il y ait cette même tendance naturelle au chevauchement. La difficulté consiste toujours à définir les catégories de ressources techniques en vue d'établir une entente en matière d'approvisionnement.

23.66 Une autre particularité des contrats relatifs au passage à l'an 2000 était leur coût. Comme le contrat avait pour objet d'assurer la disponibilité des ressources, les soumissionnaires retenus avaient dû garantir la fourniture des ressources techniques sur demande. Pour pouvoir conserver un personnel dont les services étaient réclamés au même moment dans le monde entier, il avait fallu adopter des taux de rémunération et des mesures incitatives correspondant à la situation sur le marché nord-américain pour les travaux relatifs au passage à l'an 2000. Les taux contractuels avaient été majorés et les entrepreneurs s'étaient vu garantir des travaux dont la valeur minimale était de 100 millions de dollars. Au fur et à mesure que le gouvernement étendra cette stratégie d'achat à d'autres acquisitions, la négociation des taux deviendra un facteur important de contrôle des coûts et d'optimisation des ressources.

23.67 L'expérience récente acquise à la suite des acquisitions faites pour les grands projets de TI est prometteuse. Cependant, le temps exigé par l'étape d'acquisition pourrait nuire au succès de la mise en oeuvre de solutions technologiques répondant aux besoins opérationnels. Il importe donc que le gouvernement se fonde sur l'approche AAR afin d'améliorer ses activités d'acquisition, et utilise le processus d'achat pour promouvoir et soutenir les acquisitions importantes dans le domaine des TI.

23.68 Le gouvernement devrait collaborer avec le secteur des technologies de l'information afin d'affiner sa méthode d'achat pour des projets de technologie importants et complexes, de manière à améliorer ses activités d'acquisition, et en particulier leur rapidité d'exécution.

Réponse du gouvernement : *Nous appuyons la recommandation voulant que nous collaborions avec le secteur des technologies de l'information pour favoriser l'achat en temps voulu des projets de technologie importants et complexes. C'est ce que nous faisons actuellement pour créer une stratégie d'achat optimale qui répondra aux besoins du gouvernement en direct.*

Acquisition de logiciels, de micro-ordinateurs et d'équipement pour les réseaux locaux

23.69 Les offres à commandes, un mécanisme d'achat utilisé par TPSGC, permet aux ministères et aux organismes utilisateurs de faire directement des commandes aux fournisseurs. Ces offres constituent un moyen d'acquérir des biens et des services à des prix prénégociés, qui demeurent en vigueur pendant un laps de temps déterminé. Les offres à commandes sont la méthode préférée pour l'acquisition courante à faible volume de logiciels, de micro-ordinateurs et d'équipement disponibles dans le commerce et destinés aux réseaux locaux.

23.70 Dans les limites du pouvoir délégué, les ministères et organismes utilisateurs peuvent faire des commandes subséquentes à une offre à commandes auprès d'un fournisseur déterminé, pour obtenir les quantités exactes de biens et de services dont ils ont besoin. En général, lorsqu'on fait une commande subséquente à une offre à commandes, il n'y a pas de négociations ultérieures du prix et le fournisseur est tenu de se conformer aux exigences de la commande. Afin de tenir compte de l'évolution rapide de l'environnement, le fournisseur est autorisé à remplacer les produits inscrits par des versions améliorées ou

modernisées, à condition que celles-ci répondent aux exigences comparatives des tests d'évaluation des performances ou les dépassent, et qu'elles soient offertes à un prix égal ou inférieur.

23.71 Il y a plusieurs types d'offres à commandes. L'Offre à commandes principale et nationale (OCPN) est la plus répandue. Les OCPN sont organisées par TPSGC afin de répondre aux besoins communs des ministères et organismes gouvernementaux et de leur fournir le matériel courant dont ils ont besoin. Les OCPN sont mises au point sans demande des utilisateurs. On utilise aussi des offres à commandes régionales pour répondre aux besoins dans une zone géographique déterminée. Il y a enfin des offres à commandes individuelles qui sont utilisées pour répondre aux besoins d'un seul ministère ou organisme.

La méthode d'approvisionnement pour les micro-ordinateurs et produits reliés aux réseaux locaux a pour but d'optimiser les ressources

23.72 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a établi des OCPN pour les achats courants à faible volume de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux, y compris les ordinateurs de bureau et les ordinateurs portatifs ainsi que les serveurs. Les offres à commandes, établies en régime de concurrence, permettent de choisir les fournisseurs qui répondent aux exigences sur le plan technique et celui de la performance. Pour être admissible, le fournisseur doit également offrir un produit dont le prix s'inscrit dans une fourchette précise, établie par rapport au prix moyen soumis par les autres fournisseurs pour les produits de la même catégorie.

23.73 En général, un ministère utilisateur peut faire directement une commande d'ordinateurs de bureau et d'ordinateurs portatifs à un fournisseur particulier de l'OCPN, commande dont le montant maximum est de 40 000 $. Pour les serveurs, la limite est de 100 000 $ par commande. Les renseignements relatifs aux OCPN existantes sont régulièrement mis à jour sur le site Web de TPSGC, dans son Guide d'acquisition d'ordinateur. Ce site est ouvert au public afin d'encourager la concurrence entre les fournisseurs.

23.74 Ce sont les OCPN pour les ordinateurs de bureau qui sont utilisées le plus fréquemment. Toutes les deux semaines, TPSGC évalue les produits et retient ceux dont le coût est le plus bas dans chacune des catégories d'ordinateurs de bureau; le Ministère emploie pour cela une formule d'évaluation combinant les qualités techniques et le prix. Les produits dont les coûts estimés sont les plus bas sont affichés sur le site Web du Ministère. Pour encourager l'utilisation de ces produits, TPSGC relève le plafond de ces commandes pour le porter de 40 000 $ à 100 000 $.

Les offres à commandes, établies en régime de concurrence, permettent de choisir les fournisseurs qui répondent aux exigences sur le plan technique et celui de la performance.

23.75 Les offres à commandes sont structurées de manière à permettre les achats courants, à faible volume. Pour les achats à volume élevé, TPSGC offre aux ministères et organismes utilisateurs la possibilité de présenter une demande de rabais pour volume élevé aux fournisseurs OCPN. Ces demandes peuvent être utilisées pour des achats allant jusqu'à 10 millions de dollars. Elles sont traitées en régime de concurrence et constituent donc une alternative à la formule traditionnelle du lancement d'appels d'offres.

23.76 À notre avis, la formule des offres à commandes comme méthode d'acquisition de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux présente des avantages. En outre, les exigences techniques et celles des tests d'évaluation de performance ajoutent de la valeur au processus d'acquisition.

L'augmentation des achats dans le cadre de demandes de rabais pour volume élevé pourrait engendrer des économies de l'ordre de 10 millions de dollars par an.

Il y a des possibilités de faire des économies supplémentaires

23.77 Les commandes faites dans le cadre d'une OCPN portent normalement sur les achats à faible volume. Lorsqu'il fait une commande, un ministère achète habituellement le produit inscrit dans l'OCPN à un prix déterminé. Ce prix a été établi dans une fourchette de prix concurrentiels, mais habituellement avec une majoration à cause du faible volume prévu de l'achat. Bien que le processus de demandes de rabais pour volume élevé puisse être utilisé pour obtenir des rabais dans le cas d'achats à volume élevé, la plupart des micro-ordinateurs et des produits reliés aux réseaux locaux ont été acquis, au cours des deux dernières années, dans le cadre de commandes des ministères.

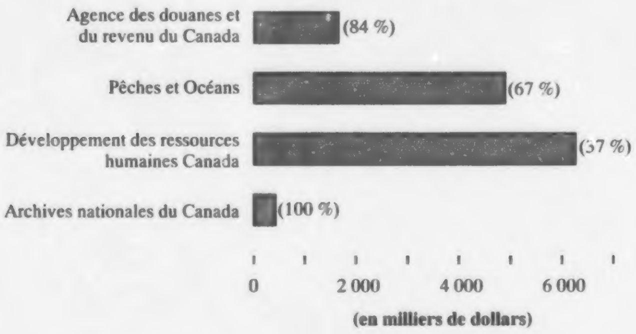
23.78 Nous avons examiné les données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur les achats de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux en 1998-1999 et en 1999-2000. Nous avons remarqué qu'en moyenne, les achats effectués dans le cadre de demandes de rabais pour volume élevé représentaient environ 25 p. 100 de la valeur totale (quelque 200 millions de dollars) des acquisitions annuelles visant ces produits. Les données montrent que l'on a beaucoup utilisé les commandes dans le cadre des OCPN; celles-ci représentaient en effet 45 p. 100 environ des achats. Pour les achats restants, on a utilisé des demandes de propositions ou des préavis d'adjudication de contrat non contestés. En outre, environ 65 p. 100 des micro-ordinateurs et produits reliés aux réseaux locaux achetés dans le cadre d'offres à commandes ont été acquis au cours des trois derniers mois de l'exercice financier. Une analyse des données du quatrième trimestre provenant d'un échantillon de quatre ministères a confirmé que les achats à faible volume dominent (voir la pièce 23.4). Nous avons analysé un échantillon de transactions correspondant à des demandes de rabais pour volume élevé, traitées par TPSGC en 1999-2000, et nous avons constaté que les économies réalisées grâce aux rabais pour volume élevé étaient de 17 p. 100 environ.

Pièce 23.4

Les achats à faible volume prédominent

Analyse des données du quatrième trimestre provenant de quatre ministères de notre échantillon

(Le pourcentage représente la proportion des achats à faible volume)



Source : Données ministérielles sur les acquisitions en 1999-2000 de micro-ordinateurs et d'équipement pour les réseaux locaux

23.79 Certains utilisateurs ont exprimé la crainte que les demandes de rabais pour volume élevé ne prennent beaucoup de temps. Cependant, un petit échantillon d'acquisitions dans le cadre de ce type de demande en 1999-2000 a montré que le processus d'achat prenait quatre semaines en moyenne, ce qui constitue un net avantage par rapport au recours à la voie concurrentielle traditionnelle des demandes de propositions. D'autres utilisateurs qui avaient des réserves au sujet de l'utilisation des demandes de rabais pour volume élevé ont dit qu'ils préféraient conserver le contrôle exclusif ou qu'ils craignaient que TPSGC n'ait pas la souplesse voulue.

23.80 Nous reconnaissons que les achats dans le cadre de demandes de rabais pour volume élevé ne sont pas toujours possibles et que, dans certains cas, de simples commandes conviennent bien et sont le choix le plus rentable.

Cependant, l'augmentation des achats dans le cadre de demandes de rabais pour volume élevé pourrait engendrer des économies de l'ordre de 10 millions de dollars par an.

23.81 Par mesure de commodité, les ministères et organismes utilisent des cartes d'achats et des bons de commandes locaux pour les achats de moins de 5 000 $. TPSGC ne dispose pas de données sur ces achats, et on en ignore donc l'importance. Dans les petits ministères ou ceux qui sont très décentralisés, de tels achats peuvent représenter une part considérable du total des achats de ces ministères. Certains de ces achats pourraient constituer une autre source d'économie.

23.82 Il est également possible de réaliser des économies supplémentaires ou de réduire les délais d'exécution en utilisant d'autres formes d'offres à commandes. Trois des huit ministères utilisateurs que nous avons choisis pour notre examen ont demandé leurs propres offres à commandes. Les offres à commandes individuelles et nationales (OCIN) sont mises on place par TPSGC après réception des demandes d'un ministère, assorties des fonds nécessaires. Ce ministère peut alors les utiliser dans l'ensemble du Canada.

23.83 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a utilisé des OCIN pour obtenir les services d'entretien dont il avait besoin dans ses missions du monde entier et pour raccourcir la durée du processus d'achat. L'examen des données nous a montré que l'utilisation des OCIN avait permis au Ministère de ramener à deux semaines le temps requis pour certaines acquisitions. Le ministère de la Défense nationale a réalisé des économies de 39 p. 100 grâce à son OCIN regroupée, qui a pris fin en juillet 1999. Le MAECI avait lancé six OCIN en août 2000. Le ministère de la Défense nationale accusait un certain retard dans le remplacement de son OCIN regroupée, mais il poursuivait ses efforts.

23.84 La méthode d'approvisionnement que constitue l'offre à commandes principale et nationale convient parfaitement à l'achat d'articles tels que les ordinateurs de bureau et les ordinateurs portatifs. Néanmoins, nous sommes d'avis que l'on pourrait déployer davantage d'efforts pour optimiser les ressources.

23.85 Les ministères et les organismes, en coopération avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, devraient s'efforcer de regrouper les achats de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux, afin d'exploiter les possibilités d'économies supplémentaires. En outre, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et les ministères utilisateurs devraient envisager d'autres options afin de répondre avec plus de souplesse aux besoins opérationnels du gouvernement.

Réponse du gouvernement : *Nous appuyons la recommandation dans son ensemble.*

Les offres à commandes pour les permis d'utilisation de logiciels commerciaux et pour les solutions logicielles ont été interrompues en raison de contestations des soumissions

23.86 Outre l'achat de micro-ordinateurs et de produits reliés aux réseaux locaux, les ministères et organismes utilisateurs se servaient des OCPN pour acheter directement aux fournisseurs des produits logiciels commerciaux de série, sous réserve des plafonds autorisés. Ces plafonds étaient de 40 000 $ pour les permis d'utilisation de logiciels et de 50 000 $ pour les solutions logicielles comportant la prestations de services. Les achats qui dépassaient ces plafonds étaient traités par TPSGC. Outre l'utilisation des commandes, les ministères et organismes effectuaient des achats directs; pour cela,

ils utilisaient des cartes d'achat, des bons de commandes locaux et des contrats à fournisseur unique.

23.87 La méthode d'approvisionnement par OCPN a été créée pour répondre aux besoins ponctuels de quantités limitées de produits. Considérée comme une méthode d'achat efficiente, elle a été fort utilisée. En 1998-1999, TPSGC a traité des achats de logiciels dont la valeur totale s'élevait à environ 200 millions de dollars, dont quelque 120 millions correspondaient à des achats dans le cadre d'OCPN. Au milieu de 1999, 65 OCPN visant des fournisseurs de logiciels étaient en vigueur.

23.88 Les OCPN étaient octroyées aux fournisseurs de logiciels sur une base non concurrentielle. Les critères, à la différence de ceux des OCPN pour les micro-ordinateurs et les produits reliés aux réseaux locaux, étaient uniquement fondés sur les volumes antérieurs d'activité et ne portaient pas sur les spécifications techniques ou les prix. En utilisant cette méthode ainsi que d'autres méthodes d'approvisionnement non concurrentielles, les ministères pouvaient, à la longue, investir des sommes importantes dans certains produits logiciels acquis de manière ponctuelle et dans un régime sans concurrence. Si un ministère était obligé d'étendre à l'ensemble de ses services l'utilisation des logiciels ainsi acquis, ou s'il devenait nécessaire d'acheter des services d'entretien et des mises à niveau de logiciels pour l'ensemble du ministère, cela pourrait provoquer un sérieux problème d'achat.

23.89 Ces dernières années, les soumissionnaires éventuels ont contesté avec succès la demande du gouvernement de moderniser les parcs existants de logiciels. Après ces contestations, TPSGC a limité le recours aux OCPN pour les acquisitions de logiciels afin d'essayer de mieux contrôler ces acquisitions et d'empêcher l'installation d'autres parcs de logiciels acquis de façon ponctuelle. En août 1997, TPSGC et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont adopté une mesure provisoire selon laquelle l'utilisation des OCPN pour les logiciels était limitée à l'achat de dix permis d'utilisation ou à l'ajout de dix utilisateurs par commande. En juin 1999, TPSGC a annoncé que les 65 OCPN en vigueur seraient supprimées d'ici le 31 août 1999. (On trouvera de plus amples renseignements sur ces contestations des soumissions et sur leurs répercussions dans le présent chapitre, sous la rubrique Réaction aux contestations des soumissions et règlement des différends.)

La mise en place du mécanisme d'achat destiné à remplacer les offres à commandes de logiciels a connu des retards et n'a pas apporté de solution satisfaisante

23.90 En juillet 1999, TPSGC a soumis un document de consultation aux utilisateurs du gouvernement et aux fournisseurs, qui portait sur les options d'achat concernant les produits logiciels et les solutions logicielles. Ce document contenait une analyse de la stratégie du Ministère pour les achats de logiciels. Il comprenait trois catégories d'achats dans ce domaine : les achats à un fournisseur unique ou à appel d'offres restreint, les achats comportant une demande de propositions, et le transfert des permis d'utilisation de logiciels appartenant à l'État. Dans la première catégorie, le Ministère offrait trois options, dont deux concernaient les dispositions d'offres à commandes pour les logiciels. Selon la première option, TPSGC introduirait l'usage d'offres à commandes individuelles et ministérielles (OCIM), ce qui lui permettrait de contrôler toutes les acquisitions de logiciels. La seconde option comportait la négociation d'offres à commandes ou d'ententes relatives à l'approvisionnement et accordait des pouvoirs contractuels spéciaux aux ministères et organismes utilisateurs pour l'acquisition de logiciels, sous réserve de conditions préétablies comprenant

notamment une obligation de faire rapport.

23.91 TPSGC a reconnu que la mise en oeuvre de la seconde option serait freinée par la difficulté d'obtenir des renseignements pertinents sur toutes les commandes de logiciels effectuées par les ministères et organismes utilisateurs. À la fin d'août 1999, TPSGC a commencé à mettre en place des OCIM pour l'obtention de permis d'utilisation de logiciels afin de remplacer les OCPN qui avaient été supprimées. Un cadre pour l'achat de solutions logicielles et de services connexes serait ultérieurement mis en place. Par ailleurs, le Ministère espérait pouvoir conclure à l'automne de 1999 les arrangements concernant les OCIM de logiciels.

23.92 Grâce à des demandes ouvertes d'expression d'intérêt de la part des fournisseurs, et en approchant ceux-ci directement, TPSGC a repéré 39 fournisseurs de logiciels satisfaisant aux critères de valeur et de volume pour les ventes antérieures faites au gouvernement. Il a donc commencé à négocier avec les fournisseurs en septembre 1999 et a octroyé la première OCIM en décembre 1999. En juin 2000, des OCIM avaient déjà été négociées avec 18 des 39 fournisseurs admissibles. En juillet 2000, alors que notre vérification se terminait, le Ministère avait fait des progrès, mais un certain nombre de dossiers de négociations demeuraient en souffrance. À la fin de septembre 2000, TPSGC nous a informés que 22 OCIM avaient été établies. Le ministère a précisé que les retards étaient en partie dus aux difficultés rencontrées lors de la négociation des conditions avec les fournisseurs.

23.93 Entre-temps, surtout d'août à décembre 1999, les ministères et organismes utilisateurs se sont retrouvés sans mécanisme pour remplacer l'instrument commode utilisé dans le cas des achats courants à faible volume, qui avait été employé au gouvernement pour acheter 60 p. 100 du total des logiciels. Une série de consignes d'utilisation préliminaires, destinées à étayer un cadre d'achat de solutions logicielles et de services connexes, a été élaborée et présentée pour consultation en mars 2000. Au moment où nous terminions notre vérification, le cadre n'avait pas encore reçu de forme définitive. Le Ministère nous a informés que le processus piétinait à cause d'un certain nombre de questions de principe en suspens qui dépassaient le cadre des achats.

23.94 TPSGC comptait sur les OCIM pour contrôler toutes les commandes de logiciels subséquentes à une offre à commandes au gouvernement. Cela lui aurait permis de surveiller et d'analyser la demande d'ensemble au sein du gouvernement et d'éviter l'acquisition ponctuelle, sans régime de concurrence, de parcs de logiciels.

23.95 En négociant les OCIM de logiciels, TPSGC s'est rendu compte de l'importance des ressources supplémentaires dont il aurait besoin pour contrôler et administrer toutes les commandes. Il a donc obtenu l'autorisation de déléguer aux ministères et aux organismes le pouvoir de faire des commandes subséquentes. Conformément à cette délégation de pouvoir, les ministères et organismes peuvent placer des commandes dont le plafond est de 40 000 $ pour les produits logiciels et de 100 000 $, pour les services de solutions logicielles. Avant de recevoir cette autorisation, les ministères et organismes doivent accepter les conditions fixées par TPSGC qui exigent, entre autres, que le ministère utilisateur soit tenu responsable de la gestion des biens et des frais éventuels de litige découlant d'une utilisation inappropriée des OCIM. En juillet 2000, 13 ministères seulement avaient demandé que ces pouvoirs leur soient délégués et en avaient accepté les conditions. Les acquisitions de logiciels de ces 13 ministères représentaient

environ 7 p. 100 du total de ce type d'acquisitions en 1998-1999.

23.96 Nous avons noté que TPSGC n'a rien prévu pour surveiller le respect de ces conditions par les ministères utilisateurs. Dans deux des ministères que nous avons choisis pour notre examen, nous avons constaté que les systèmes de gestion des biens en ce qui concernait les achats de l'ensemble du ministère n'étaient pas totalement en place, et qu'il n'était pas évident que les changements nécessaires seraient entrepris ou achevés de si tôt. En l'absence de système efficace de gestion des biens, les ministères ne pourront pas exercer de contrôle sur l'acquisition ponctuelle de logiciels. En outre, nous avons remarqué que les commandes pour TPSGC dans le cadre des OCIM peuvent être traitées par deux directions distinctes ou par le personnel régional, et qu'il n'existe aucune coordination entre ces entités. À notre avis, TPSGC n'a pas mis en place une méthode d'approvisionnement qui le protège adéquatement contre l'accumulation future d'un parc de logiciels acquis de façon ponctuelle, sans régime de concurrence. Or, il s'agissait là d'une des principales raisons de l'abandon des OCIM comme méthode d'approvisionnement en logiciels.

À notre avis, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'a pas mis en place une méthode d'approvisionnement qui le protège adéquatement contre l'accumulation future d'un parc de logiciels acquis de façon ponctuelle, sans régime de concurrence.

23.97 Les acquisitions de logiciels ont été traitées comme celles de n'importe quel autre produit. En réalité, les logiciels sont loin d'être des produits ordinaires. Ils ne sont pas interchangeables et on les améliore continuellement. Leur prix est fonction du nombre d'utilisateurs plutôt que du nombre d'articles. Le marché est extrêmement concurrentiel et comporte de nombreux intervenants.

23.98 Point plus important, les produits logiciels ont souvent de profonds effets sur un organisme. Ils doivent être intégrés aux autres produits technologiques pour pouvoir fonctionner. Les coûts d'entretien et de mise à niveau sont habituellement importants. Ces produits ont un impact direct sur les utilisateurs, et les coûts liés aux changements, notamment la formation nécessaire et la perte de productivité, sont élevés. Les achats de logiciels correspondent plus à l'établissement d'une relation avec un produit ayant un certain cycle de vie qu'à l'achat d'un produit facilement remplaçable. Lorsque les produits logiciels font partie de l'infrastructure des TI ou du parc informatique de l'ensemble d'une entreprise, on pourrait envisager de les considérer comme des grands projets de TI et de traiter leur achat avec autant de rigueur et de discipline que pour ces projets. À notre avis, il importe que le gouvernement envisage d'adopter une stratégie d'acquisition de logiciels comme s'il s'agissait d'une forme d'investissement dans les TI.

23.99 Le gouvernement devrait élaborer une nouvelle stratégie, particulièrement axée sur les produits et les services logiciels, qui réduise le risque de création d'un parc de logiciels acquis de manière ponctuelle, sans régime de concurrence. Il conviendrait en particulier d'envisager la gestion du cycle de vie à long terme des produits logiciels faisant partie de l'infrastructure technologique d'un ministère ou d'un parc informatique pour l'ensemble de ce ministère.

Réponse du gouvernement : *Nous appuyons la recommandation, avec la réserve formulée par plusieurs ministères quant à la sous-estimation de la gravité et de l'urgence de la situation pour l'achat de logiciels. Ceux-ci constituent un investissement stratégique et ils doivent être gérés comme tels, peu importe la façon dont ils sont acquis. Nous travaillerons avec TPSGC et d'autres parties intéressées pour établir un cadre qui tienne compte des problèmes liés à l'achat de logiciels et qui reconnaisse les différences entre les possibilités d'affaires réalistes pour remplacer les parcs de logiciels et les autres situations où la seule option possible est le renouvellement au moyen de l'acquisition de permis*

d'utilisation supplémentaires ou de versions améliorées.

Conformité au pouvoir délégué

23.100 Le pouvoir de conclure des marchés a été délégué aux ministères et aux organismes en vertu de lois et de règlements ainsi que de directives du Conseil du Trésor. Les contrats ministériels dont le montant dépasse les limites de délégation doivent être traités par TPSGC et peuvent exiger l'autorisation du Conseil du Trésor. En dépit de la délégation de leur pouvoir, les ministres demeurent responsables des décisions en matière d'achats, ainsi que des résultats obtenus.

23.101 Les plafonds de délégation ne sont pas les mêmes pour les biens et pour les services. Ils varient également en fonction de la méthode d'acquisition des biens ou des services. En général, les contrats octroyés en utilisant MERX, un système d'appel d'offres électronique, ont un plafond plus élevé. Le plafond général pour les pouvoirs d'acquisition de biens qui sont délégués aux ministères est de 5 000 $. TPSGC, autorité contractante pour tous les biens, a délégué ce pouvoir aux ministères et aux organismes. Pour certaines autres méthodes d'approvisionnement, d'autres plafonds sont applicables. La politique sur les marchés prévoit aussi des limites spéciales et exceptionnelles pour certains contrats, notamment ceux octroyés en cas d'urgence.

23.102 Aux fins de la présente vérification, nous avons choisi un petit échantillon d'acquisitions afin d'évaluer le degré de conformité aux pouvoirs délégués et à l'obligation d'utiliser des appels d'offres en régime de concurrence, le cas échéant.

23.103 Nous avons choisi les acquisitions parmi celles qui ont été faites par les huit ministères et organismes sélectionnés pour notre vérification. Disposant de budgets de TI petits, moyens ou importants, ceux-ci sont représentatifs de l'ensemble des organisations gouvernementales. Leurs dépenses de TI étaient en moyenne de 1,4 milliard de dollars, soit 60 p. 100 des dépenses de TI totales du gouvernement au cours des quatre dernières années. L'échantillon d'environ 80 articles achetés a été choisi dans les dossiers comptables ou d'achats des ministères; il comprenait les acquisitions de services, de matériel et de logiciels en 1999-2000.

23.104 Hormis quelques écarts mineurs, nous n'avons relevé aucun usage abusif du pouvoir délégué aux huit ministères et organismes. Ce petit échantillon était destiné uniquement à servir de test afin de déterminer si une analyse et un examen plus poussés par le gouvernement se justifiaient. Le but n'était pas de présenter une conclusion statistique sur l'observation du pouvoir délégué dans l'ensemble du gouvernement. Au cours de notre examen, nous n'avons trouvé aucune trace de non-conformité généralisée ou d'usage abusif du pouvoir délégué.

Au cours de notre examen, nous n'avons trouvé aucune trace de non-conformité généralisée ou d'usage abusif du pouvoir délégué.

Réaction aux contestations des soumissions et règlement des différends

23.105 La politique sur les marchés mentionne expressément les accords commerciaux et l'obligation de se conformer à ceux-ci. En général, en vertu de l'*Accord de libre-échange nord-américain* et de l'*Accord sur les marchés publics* de l'Organisation mondiale du commerce, les fournisseurs des pays signataires de ces accords doivent bénéficier des mêmes possibilités que celles accordées aux fournisseurs canadiens de faire des propositions pour les contrats portant sur des catégories déterminées de biens et de services. De la même manière, pour se conformer à l'*Accord sur le commerce intérieur*, le gouvernement est tenu d'accorder à tous les fournisseurs canadiens les mêmes

Les cas déposés devant le Tribunal canadien du commerce extérieur qui ont atteint l'étape de l'enquête représentent moins de 0,5 p. 100 du montant total des contrats octroyés par le gouvernement chaque année pour la fourniture de biens et de services de TI.

possibilités d'accès aux contrats concernant certains biens et services.

23.106 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fait de l'intégrité le principe directeur de ses activités d'approvisionnement. Son *Guide des approvisionnements* stipule que « Les activités d'approvisionnement de TPSGC seront ouvertes, justes et honnêtes. » Le Ministère encourage le libre accès à l'information sur les activités d'achat du gouvernement dans le cadre de son initiative Contrats Canada. Cette initiative a pour objet de sensibiliser les fournisseurs à ces questions et de les encourager à s'inscrire, et elle fournit des données historiques sur les marchés. Elle offre un aperçu des méthodes utilisées par le gouvernement pour ses achats et pour le règlement des différends. On y décrit notamment MERX, le système d'appel d'offres électronique du gouvernement, ainsi que le Conseil de règlement des différends contractuels, qui est chargé de régler les différends avec les entrepreneurs. La base de données sur l'historique des marchés permet au public d'avoir accès à des données remontant à avril 1997. Contrats Canada fournit également de l'information sur les accords commerciaux et sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Peu de contrats ont donné lieu à des contestations

23.107 Aux termes des accords commerciaux, le gouvernement est tenu d'établir et de maintenir une autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes des fournisseurs éventuels au sujet de contrats spécifiques. Le Tribunal canadien du commerce extérieur, tribunal administratif, a été créé pour remplir ces fonctions. Les fournisseurs éventuels peuvent déposer une plainte au Tribunal contre l'attribution d'un contrat désigné en vertu des accords commerciaux. La pièce 23.5 illustre les principales activités qui ponctuent la contestation d'un contrat et les délais requis. Les fournisseurs peuvent également porter le différend directement devant la Cour fédérale du Canada afin d'obtenir un examen judiciaire.

23.108 Nous avons analysé les données fournies par le Tribunal canadien du commerce extérieur concernant les contestations de contrats de technologies au cours des cinq années se terminant en décembre 1999. Le Tribunal a reçu au total 43 plaintes durant cette période, dont 24 sont parvenues à l'étape de l'enquête. Ces 24 cas représentent moins de 0,5 p. 100 du montant total des contrats octroyés par le gouvernement chaque année pour la fourniture de biens et de services de TI. La pièce 23.6 montre le nombre total de plaintes ainsi que celles ayant trait à des contrats de TI de 1995 à 1999.

Plusieurs cas clés avaient trait à l'achat de permis d'utilisation de logiciels

23.109 Nous avons examiné les décisions du Tribunal concernant des plaintes liées au domaine des technologies durant la période de cinq ans. Nous avons constaté que de nombreuses plaintes avaient été rejetées avant d'atteindre le stade de l'enquête, parce qu'elles sortaient de la sphère de compétence du Tribunal du fait que l'achat contesté n'était pas couvert par les accords commerciaux. La plupart des plaintes avaient trait à des particularités des contrats contestés. Nous avons cependant constaté que plusieurs cas clés entre 1997 et 1999 avaient trait à des problèmes similaires, tous liés à l'achat de permis d'utilisation de logiciels.

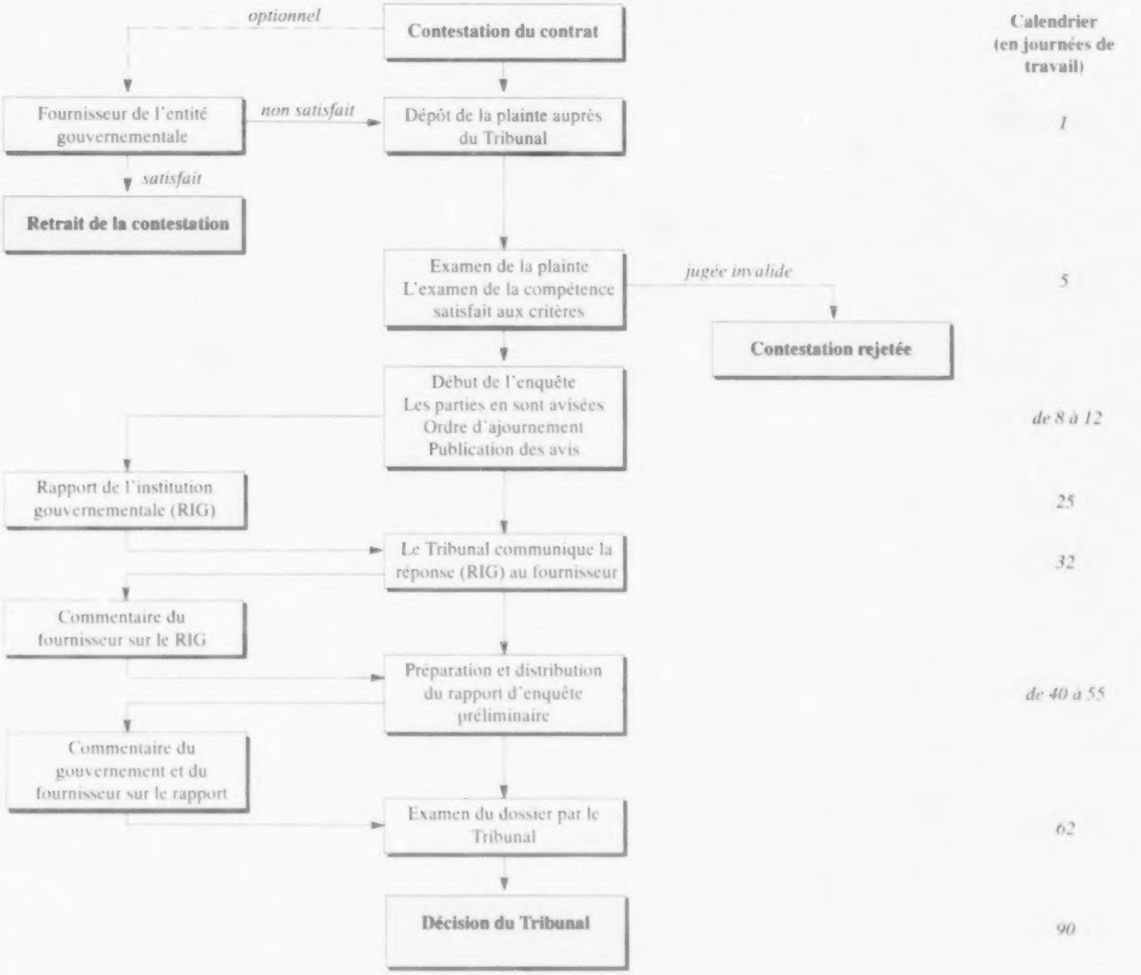
23.110 Nous avons examiné les décisions du Tribunal dans quatre de ces cas. Chaque fois, le ministère utilisateur s'était rendu acquéreur de permis d'utilisation supplémentaires ou de mises à niveau de logiciels déjà utilisés dans ses systèmes d'information. Trois contrats étaient des contrats à fournisseur unique aux termes des dispositions des accords commerciaux internationaux sur les appels

d'offres restreints; le quatrième était un contrat en régime de concurrence ouverte.

23.111 Les accords commerciaux internationaux imposent une limite aux appels d'offres restreints afin d'empêcher leur utilisation dans de but de restreindre le plus possible la concurrence, de pratiquer une discrimination à l'égard de certains fournisseurs, ou de protéger les fournisseurs nationaux. L'appel d'offres restreint ne peut être utilisé que dans certaines circonstances, définies par les accords commerciaux. Le Tribunal a décidé que, lorsqu'un contrat à fournisseur unique est contesté, il appartient au gouvernement de prouver que l'appel d'offres restreint était justifié.

Pièce 23.5

Le processus de contestation des contrats au Tribunal canadien du commerce extérieur



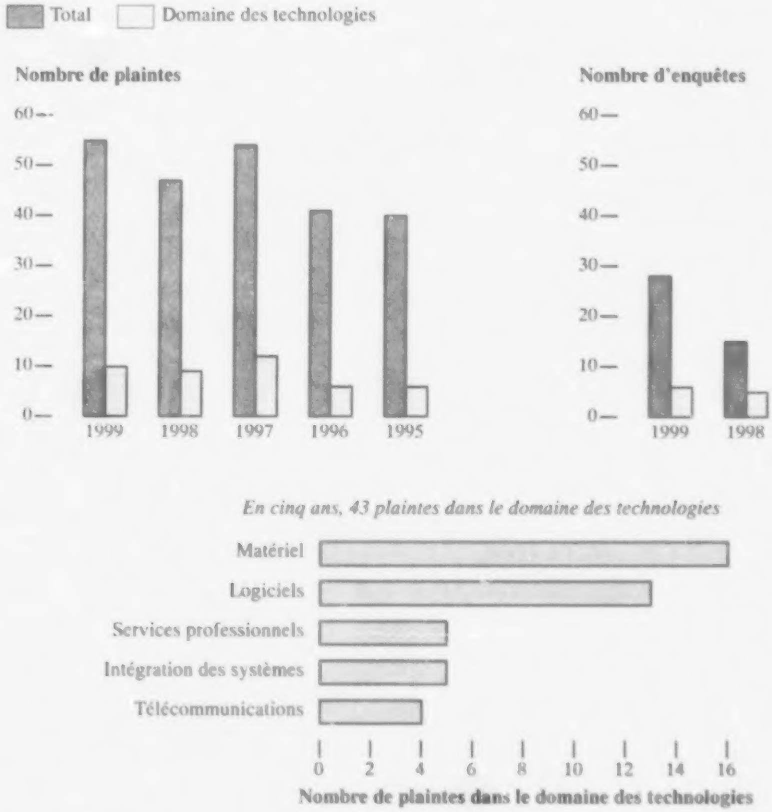
Source : Tribunal canadien du commerce extérieur

23.112 Dans les trois cas concernant des contrats à fournisseur unique, le Tribunal a conclu que le gouvernement ne pouvait pas prouver qu'il avait respecté les conditions relatives aux appels d'offres restreints. Il a donc décidé qu'il aurait fallu utiliser un processus d'achat ouvert, en régime de concurrence. En outre, dans l'un des trois cas, le Tribunal a décidé que TPSGC ne pouvait pas invoquer le coût de conversion du parc informatique pour justifier l'octroi d'un contrat à fournisseur unique. Il a déclaré que les coûts de conversion et de formation devraient être déterminés dans le cadre d'un appel d'offres ouvert.

23.113 Dans le quatrième cas, il s'agissait d'un appel d'offres ouvert pour l'obtention d'un permis d'utilisation de logiciels à l'échelle ministérielle afin de mettre à niveau ou de remplacer les logiciels installés dans ce ministère — logiciels qui avaient été acquis sans régime de concurrence. Dans le cadre de ce processus, le gouvernement avait fourni de l'information aux soumissionnaires éventuels afin de leur permettre d'estimer

Pièce 23.6

Plaintes déposées auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur pour la période allant de 1995 à 1999



Source : Tribunal canadien du commerce extérieur

l'importance des efforts à déployer pour convertir le parc existant à l'utilisation de leurs produits, ainsi que les coûts que cela entraînerait. Le Tribunal a décidé que le gouvernement n'avait pas fourni suffisamment d'information aux fournisseurs éventuels pour que ceux-ci puissent inclure une estimation appropriée des coûts de conversion dans leurs offres, et que le gouvernement avait donc faussé le processus au profit du fournisseur en place. Lors de l'évaluation des soumissions, le gouvernement avait également prévu l'actualisation des coûts de conversion afin d'aider à rétablir le régime de concurrence. Cependant, le Tribunal n'était pas convaincu que la mesure était suffisante pour rétablir ce régime du fait que le parc informatique n'avait pas été acquis en conformité avec les dispositions des accords commerciaux.

Ces affaires ont des répercussions importantes pour le gouvernement

23.114 Dans le cas de l'appel d'offres en régime de concurrence que nous avons examiné, les logiciels installés au ministère avaient été acquis à la suite d'une série de commandes subséquentes à l'offre à commandes principale et nationale, faites au même fournisseur sur une période de plusieurs années.

23.115 Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 23.89, TPSGC a modifié les plafonds des commandes et, par la suite, a supprimé toutes les OCPN de permis d'utilisation de logiciels afin d'éviter la formation d'un parc de produits logiciels acquis de façon ponctuelle, sans régime de concurrence. Cependant, ce type de parc informatique pourrait exister dans d'autres ministères.

23.116 Nous avons analysé les données figurant dans la base de données de Contrats Canada pour les trois derniers exercices, afin d'évaluer le nombre de permis d'utilisation de logiciels acquis de manière ponctuelle, sans régime de concurrence. Notre analyse de neuf fournisseurs importants de logiciels a montré qu'une grande majorité des achats de logiciels entre avril 1997 et mars 2000 s'étaient faits sans concurrence. Nous avons également constaté que les achats en 1999-2000 avaient été presque exclusivement effectués de cette manière; cela représente bien plus de 95 p. 100 du total des achats à ces neuf fournisseurs. En outre, nous avons constaté que depuis avril 1997, un seul ministère utilisateur a acquis en régime de concurrence son parc de bureautique pour l'ensemble de ses services.

Nous avons constaté que les achats en 1999-2000 avaient été presque exclusivement effectués sans concurrence.

23.117 Les accords commerciaux autorisent le recours aux appels d'offres restreints pour mettre des logiciels à niveau ou acheter des permis supplémentaires d'utilisation, mais uniquement si certaines conditions très strictes sont respectées. Ces conditions portent notamment sur les produits logiciels achetés initialement en vertu des dispositions des accords commerciaux. Par conséquent, l'utilisation de contrats à fournisseur unique pour la mise à niveau d'un produit logiciel dans l'ensemble du ministère, ou pour l'acquisition de permis d'utilisation supplémentaires afin d'étendre l'utilisation d'un produit logiciel à l'ensemble du ministère, peut susciter le dépôt de plaintes par des soumissionnaires éventuels au Tribunal. L'établissement d'un processus concurrentiel pour ce type d'achats de logiciels est complexe et soulève de nombreux problèmes, notamment en ce qui concerne la définition et l'évaluation des coûts de conversion. À notre avis, l'acquisition de permis d'utilisation supplémentaires ou la mise à niveau de logiciels destinés à être utilisés dans l'ensemble d'un ministère continue d'être un problème pour le gouvernement.

23.118 Le gouvernement devrait élaborer une stratégie pour faire face aux conséquences de l'existence de parcs de logiciels acquis de façon ponctuelle, sans régime de concurrence et, en particulier, pour régler la

question des coûts de conversion associés à l'infrastructure et aux produits logiciels à utiliser dans l'ensemble de l'organisme.

Réponse du gouvernement : *Nous appuyons la recommandation, avec la réserve formulée par plusieurs ministères quant à la sous-estimation de la gravité et de l'urgence de la situation pour l'achat de logiciels. Nous travaillerons avec TPSGC et d'autres parties intéressées pour établir un cadre qui tienne compte des problèmes liés à l'achat de logiciels.*

Bien que nous n'ayons pas vraiment vérifié l'information, les représentants des ministères utilisateurs et de la communauté des TI ont déclaré que le souci d'éviter le dépôt de plaintes au Tribunal a provoqué une prudence excessive chez les responsables du processus d'achat.

23.119 Les récentes affaires portées devant le Tribunal canadien du commerce extérieur sont bien connues des responsables des achats de TI au gouvernement. De nombreux fonctionnaires fédéraux que nous avons interrogés considèrent avec appréhension les décisions du Tribunal et la perspective d'être exposés à des plaintes déposées devant celui-ci. Une fois que le Tribunal accepte d'entendre une contestation, le gouvernement est tenu de lui fournir, dans les 25 jours qui suivent, un rapport de l'institution gouvernementale (voir la pièce 23.5). Cela exige la participation de TPSGC et du ministère utilisateur, qui considèrent que la préparation de ce rapport est ardue et pénible. Bien que nous ne l'ayons pas vraiment vérifié, les représentants des ministères utilisateurs et de la communauté des TI ont déclaré que le souci d'éviter le dépôt de plaintes au Tribunal a provoqué une prudence excessive chez les responsables du processus d'achat, qui vient s'ajouter à une étape d'acquisition déjà longue et complexe.

23.120 Le Tribunal est le mécanisme utilisé par le Canada pour répondre à ses obligations en vertu des accords commerciaux. Il encourage la libre-concurrence dans le domaine des achats de l'État. En tant que mécanisme d'appel, il devrait être considéré comme un élément essentiel du cadre général des achats de l'État et non comme quelque chose qu'il faut éviter à tout prix.

23.121 En vertu du *Règlement sur les marchés de l'État* et des accords commerciaux, l'appel d'offres ouvert assujetti à des exclusions est la norme pour les marchés de l'État. Lorsque les exclusions sont utilisées, la passation de marchés devrait être soumise à un examen approprié afin d'assurer sa conformité avec la loi. Il est important que les ministères et organismes utilisateurs évitent toute possibilité de favoriser un fournisseur et la solution qu'il offre. L'expérience montre qu'un certain favoritisme peut s'instaurer à la suite d'expériences initiales faites avec certains ensembles d'outils ou lorsqu'il y a établissement prématuré de normes pour l'ensemble du ministère. L'intervention de TPSGC dès le début du cycle d'approvisionnement pourrait contribuer à assurer et à soutenir la libre concurrence.

23.122 Dans ses décisions, le Tribunal interprète les dispositions des accords commerciaux. Dans certains cas, les circonstances propres à un cas et la décision qui en découle sont complexes et se prêtent à des interprétations différentes, en particulier par ceux qui ne sont pas habitués à la lecture de tels documents. À la lumière d'une récente décision du Tribunal, TPSGC a élaboré une stratégie d'achat de logiciels afin de régler les problèmes dans ce domaine (voir le paragraphe 23.90). Cependant, le personnel chargé des achats n'a reçu aucune instruction claire au sujet des répercussions de ces cas sur l'application des procédures de fonctionnement courantes. Si l'on procédait à tort et à travers à des procédures d'examen minutieux et détaillé, cela pourrait devenir impossible à gérer et contre-productif, compte tenu en particulier du rythme rapide du changement technologique, du dynamisme du marché, et de l'évolution des besoins opérationnels. Lors de la vérification, les représentants des ministères utilisateurs ont déclaré que,

depuis la promulgation des récentes décisions du Tribunal, les activités d'approvisionnement de TPSGC ont en général pris plus de temps, sont devenues moins souples et n'ont pas suffisamment respecté les besoins opérationnels des ministères.

23.123 La conformité aux règlements du gouvernement et aux accords commerciaux devrait être toujours respectée. La satisfaction des exigences opérationnelles et le respect de la concurrence sont deux facteurs importants dont on devrait tenir dûment compte dans toutes les activités d'acquisition. La satisfaction des exigences opérationnelles est la raison d'être de ces activités. Une fois les besoins fonctionnels identifiés, il est indispensable de respecter le principe du régime de concurrence. Il n'y a pas nécessairement contradiction entre le respect des exigences opérationnelles et la promotion de la concurrence par l'entremise de mécanismes opérationnels et de procédures de contrôle. Il importe de répondre à ces exigences en temps opportun tout en s'assurant de l'optimisation des ressources et en respectant le principe du régime de concurrence.

23.124 Lorsqu'ils acquièrent des biens et des services dans le domaine des technologies de l'information, les ministères et organismes devraient accorder plus d'importance au régime de concurrence et ce, dès que possible après avoir déterminé leurs besoins opérationnels. Ils devraient demander conseil à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada dès que possible afin d'élaborer une stratégie d'achat appropriée. Ce ministère devrait travailler de concert avec les ministères et organismes utilisateurs afin d'améliorer ses activités d'approvisionnement, de façon à assurer la priorité aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition tout en tenant compte de l'optimisation des ressources et à assurer le respect du principe de concurrence en se conformant aux règlements et aux accords commerciaux.

Réponse du gouvernement : *Nous appuyons la recommandation. Nous convenons qu'une stratégie d'achat devrait faire partie intégrante de toute stratégie d'affaires ou stratégie opérationnelle et que les éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition, conformément à la politique sur les marchés, doivent être renforcés en tant qu'objectif d'achat fondamental sous-jacent.*

Demain, le gouvernement en direct

Le projet « gouvernement en direct » souligne combien il est important et urgent de régler ces problèmes.

23.125 Le discours du Trône de 1997 soulignait la nécessité de brancher les Canadiens afin de soutenir une économie du savoir. Le discours du Trône de l'automne 1999 allait plus loin et fixait à 2004 l'échéance pour que le gouvernement du Canada soit connu dans le monde entier comme étant le plus branché avec ses citoyens. Au début de 2000, le gouvernement a présenté sa stratégie du gouvernement en direct, un des projets destinés à faire du gouvernement un utilisateur modèle de la technologie d'Internet d'ici 2004.

23.126 Ce projet est d'une étendue sans précédent. Comme pour le problème informatique de l'an 2000, le gouvernement en direct impose une échéance commune à tous les principaux ministères et organismes, et il a des répercussions sur tous les programmes et activités. Mais il va en fait encore beaucoup plus loin, car il a trait à la restructuration opérationnelle et peut comporter l'intégration de services au sein du gouvernement et en dehors de celui-ci.

23.127 Pour relever ce défi, il faut que les activités d'achat de l'État soient axées sur l'acquisition, en temps utile, des biens et des services de TI nécessaires pour appuyer l'accès en direct par le public et

une interaction avec celui-ci d'ici 2004. Le projet « gouvernement en direct » souligne combien il est important et urgent de régler les problèmes que nous avons cernés dans ce chapitre.

Conclusion

23.128 Notre analyse des données a montré que le gouvernement a effectué d'importantes acquisitions de biens et de services de technologies de l'information (TI). Les dépenses de TI ont progressivement augmenté, globalement et en tant que pourcentage des dépenses de fonctionnement du gouvernement. Ces dépenses continueront à croître au fur et à mesure que se poursuivront les importants projets de développement qui avaient été reportés à cause des mesures correctives associées au passage à l'an 2000, et que le nouveau projet gouvernement en direct se réalisera.

23.129 Nous avons constaté que les acquisitions récentes faites pour de grands projets de TI respectaient certains éléments essentiels de la nouvelle approche pour les achats et du cadre de gestion de projet. Bien que les nouveaux systèmes ne soient pas encore entièrement mis au point ni opérationnels, les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants. Nous avons cependant remarqué une lenteur excessive en ce qui a trait aux activités d'achats.

23.130 La date d'échéance du projet gouvernement en direct est dans moins de trois ans. Si les activités d'achat pour les grands projets continuent à prendre 18 mois ou plus, les ministères utilisateurs et les fournisseurs disposeront de moins de 18 mois pour élaborer et appliquer des solutions TI afin de soutenir le projet. Certains aspects du contrat d'ensemble pour l'an 2000 pourraient s'avérer utiles pour les futures acquisitions de TI, mais il faudra auparavant régler certaines questions pour s'assurer que le mécanisme d'achat établi permettra d'optimiser l'utilisation des ressources.

23.131 Nous avons constaté que plusieurs décisions récentes du Tribunal canadien du commerce extérieur ont eu de profondes répercussions sur les activités d'achat de l'État. Une méthode utilisée de longue date pour l'obtention de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles a été modifiée, puis abandonnée, et une méthode de remplacement est toujours en cours d'élaboration. Il y a aussi un certain nombre de questions en suspens concernant les parcs de logiciels installés dans de nombreux ministères. En outre, les représentants des ministères utilisateurs ont fait remarquer que le gouvernement avait soumis toutes les activités d'achats à un examen minutieux pour éviter tout dépôt éventuel de plaintes devant le Tribunal, ce qui a encore augmenté le temps et les efforts requis pour mener à bien un processus d'achat déjà long et complexe.

23.132 Il est indispensable que ces questions soient réglées le plus rapidement possible afin que les objectifs des marchés publics soient atteints et afin de préparer l'élaboration et la mise en oeuvre des systèmes d'information et de l'infrastructure technologique nécessaires pour assurer la réalisation du projet gouvernement en direct d'ici 2004.

À propos de la vérification

Objectif et étendue

Cette vérification avait pour objet de déterminer dans quelle mesure les acquisitions dans le domaine des technologies de l'information (TI) au sein du gouvernement répondent aux objectifs en matière de politiques tout en tenant compte de l'efficience et de l'économie.

La vérification a porté sur les activités d'achat de grands projets de TI et sur la fourniture courante de logiciels, de micro-ordinateurs et d'équipement pour les réseaux locaux, commençant par l'étape de la détermination des besoins et se terminant par l'attribution des contrats et les contestations connexes éventuelles. Nous avons exclu les activités telles que l'acceptation de la livraison des biens et des services et l'élaboration et la mise en oeuvre des solutions TI.

Nous avons analysé les dépenses de TI depuis 1995-1996 et interrogé des cadres et des membres du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du Tribunal canadien du commerce extérieur et d'un échantillon de ministères et organismes utilisateurs. Nous avons rencontré des représentants du Secrétariat pour discuter du rôle de cet organisme en matière de politique, ainsi que de son initiative pour restructurer les activités d'achat et mieux les adapter aux besoins opérationnels du gouvernement. Nous avons également examiné un certain nombre de cas d'acquisition dans les huit ministères utilisateurs choisis pour notre vérification.

Les ministères et organismes utilisateurs que nous avons choisis représentaient un groupe d'entités où l'importance des dépenses de TI était variable :

- Défense nationale;
- Agence des douanes et du revenu du Canada;
- Développement des ressources humaines Canada;
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international;
- Pêches et Océans;
- Service correctionnel du Canada;
- Greffe de la Cour fédérale du Canada;
- Archives nationales du Canada.

Critères

Les critères généraux suivants ont été utilisés pour la vérification :

- L'acquisition de biens et de services de TI au gouvernement fédéral doit être déterminée par les besoins opérationnels du gouvernement tout en tenant compte de l'efficience et de l'économie. Ces acquisitions doivent répondre aux autres objectifs de la politique sur les marchés tels que le respect des principes de la concurrence, de l'équité et de la transparence.

- L'acquisition des solutions TI pour les projets importants et complexes doit se faire de façon à optimiser l'utilisation des ressources; pour cela, il faut faire appel à des méthodes d'achat qui intègrent les éléments essentiels de cadres établis tels que les Achats axés sur les résultats et le Cadre amélioré pour la gestion.
- Il faut élaborer et utiliser des méthodes et des outils d'achat pour assurer le meilleur rapport qualité-prix dans l'acquisition courante de micro-ordinateurs, de composants du réseau, de logiciels de série et de services de TI.
- Il faut acquérir des permis d'utilisation de logiciels pour l'ensemble du gouvernement afin de fournir des solutions TI communes au meilleur rapport qualité-prix tout en favorisant la concurrence.
- Le gouvernement doit prendre des initiatives visant à mieux faire connaître les possibilités d'achat de TI ainsi que les mécanismes d'achat disponibles, afin d'assurer le meilleur rapport qualité-prix et de promouvoir l'accessibilité.
- La délégation aux ministères et aux organismes du pouvoir d'acquisition de biens et de services de TI doit être appropriée et étayée à l'aide de documents, et dûment respectée.
- Les biens et les services de TI doivent être acquis conformément aux accords commerciaux, et les contestations doivent être traitées de façon appropriée.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directrice principale : Nancy Cheng
Directeurs : Guy Dumas, Greg Boyd, Tony Brigandi, Richard Brisebois, Maria Wisniowski

Dev Bohara
Alain Soublière
Peter Taylor
June Wylie

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^me^ Nancy Cheng.

18

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000
Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité

24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes

33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Protection de la santé et sécurité

Chapitre 24
Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

Chapitre 25
Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

Chapitre 26
Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

Chapitre 27
Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

Chapitre 28
Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

Décembre 2000

+2

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-28F
ISBN 0-662-85252-4
English copies also available

13

Chapitre 24

Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	24-5
Introduction	24-7
Objet de la vérification	24-7
Observations et recommandations	24-8
Comprendre les principaux défis des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité	24-8
Une confiance accrue dans l'industrie	24-10
Utilisation accrue de normes élaborées par des tiers	24-12
Harmonisation internationale des approches en matière de réglementation	24-14
Les changements importants intervenus dans les ressources et l'organisation	24-15
La crédibilité de l'usage des sciences par le gouvernement	24-15
La mise en oeuvre du principe de la prudence	24-16
La responsabilité juridique potentielle	24-17
La nécessité d'une participation multiministérielle	24-17
La nécessité de la participation de plusieurs secteurs de compétence	24-18
La vigilance accrue du public	24-19
Les exigences exhaustives du processus de réglementation	24-19
La mise en oeuvre des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité	24-22
L'amélioration des programmes de réglementation	24-22
Clarifier les priorités et les valeurs	24-32
Le maintien de la crédibilité de la démarche scientifique au gouvernement	24-35
Intensifier le dialogue avec le public	24-37
Accroître la responsabilisation à l'égard de la coopération interministérielle	24-38
Encourager la coopération fédérale-provinciale	24-40
Conclusion	24-40
À propos de la vérification	24-43
Encadré – La mise en oeuvre des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité	24-23
Pièces	
24.1 Nos vérifications des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité	24-9
24.2 Principales étapes et responsabilités dans l'établissement des règlements fédéraux	24-21
Annexes	
A. Politique de réglementation du gouvernement du Canada, novembre 1999	24-45
B. Normes de gestion du processus de réglementation fédérale : Guide de conformité	24-47

Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

Points saillants

24.1 Les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ont pour objectif global de protéger les Canadiens de façon proactive contre les risques liés à la santé et à la sécurité. Il s'agit en fait de cerner les problèmes avant qu'ils se manifestent, et si un problème survient, d'en atténuer le plus possible les conséquences.

24.2 L'Agence canadienne d'inspection des aliments, Santé Canada, Environnement Canada, Transports Canada, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Office national de l'énergie administrent les principaux programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Nous estimons qu'en 1999-2000, ces entités ont dépensé environ 1,2 milliard de dollars et employé quelque 12 000 personnes dans le cadre de ces programmes de réglementation. Les entités voient à la gestion d'environ 85 lois et 250 règlements. Les objectifs des programmes vont du contrôle des substances chimiques toxiques au maintien de la salubrité des aliments et à celui de la sûreté des médicaments et des centrales nucléaires.

24.3 La politique de réglementation du gouvernement a pour objectif de promouvoir l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes de réglementation efficaces. Comme la mesure du rendement comporte des lacunes, on ne dispose pas de renseignements suffisants pour évaluer la rentabilité des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité.

24.4 Au cours de la dernière décennie, nos vérifications des programmes de réglementation fédérale relatifs à la santé et à la sécurité ont mis en évidence de nombreuses situations où les organismes de réglementation n'avaient pas répondu aux attentes de la politique de réglementation du gouvernement. Bien que l'efficacité ne puisse être jugée uniquement en fonction de la conformité ou de la non-conformité aux politiques, il reste que des programmes bien structurés améliorent la rentabilité et réduisent les risques d'échec de la réglementation.

24.5 L'amélioration de la structure et de la mise en oeuvre des programmes de réglementation fédérale relatifs à la santé et à la sécurité exigera que des mesures soient prises à l'échelle du gouvernement et par les organismes de réglementation responsables. Plus précisément, nous insistons sur la nécessité de veiller à ce que :

- le gouvernement explique aux Canadiens et aux groupes chargés de la réglementation et de l'inspection les priorités des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, en particulier la façon dont il équilibre l'objectif de protection de la population canadienne, les préoccupations budgétaires et l'atteinte des objectifs économiques;
- des renseignements fiables existent sur le niveau de risque et la mesure dans laquelle celui-ci est — et peut être — contrôlé;
- selon les priorités établies en fonction de l'évaluation du risque, les organismes de réglementation aient des ressources financières et humaines suffisantes;
- le gouvernement précise les principaux objectifs en matière de santé et de sécurité qui ne peuvent être réalisés que par la coopération interministérielle, et à ce que les autorités évaluent le rendement des cadres supérieurs en fonction de l'atteinte de ces objectifs;
- le gouvernement soumette annuellement des rapports au Parlement sur l'efficacité générale des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, notamment des rapports provenant des principaux organismes de réglementation et portant sur la réalisation des objectifs qui exigent une étroite coopération interministérielle.

Contexte et autres observations

24.6 Nous avons entrepris la présente vérification afin de préciser :

- les grandes tendances et les principaux défis auxquels sont confrontés les organismes de réglementation dans le domaine de la santé et de la sécurité;
- le profil des forces et des faiblesses récurrentes dans la structure et la mise en oeuvre;
- les mesures qui pourraient être prises pour améliorer de façon notable la structure et la mise en oeuvre des programmes de réglementation.

24.7 Nous avons utilisé les éléments clés de la politique de réglementation du gouvernement pour organiser l'information sur le profil des forces et des faiblesses. Nos constatations s'appuient sur les résultats de nos présentes vérifications qui portent sur les programmes d'inspection des aliments, la réglementation des centrales nucléaires et le régime de réglementation des produits biologiques à Santé Canada, ainsi que sur les vérifications de suivi concernant la protection des végétaux et la santé des animaux, la réglementation de la sécurité du système de navigation aérienne à Transports Canada et la réglementation des pipelines terrestres. Elles s'appuient aussi sur les conclusions de rapports antérieurs du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Nous avons en outre tenu compte des constatations de comités parlementaires et de rapports du gouvernement et d'organismes non gouvernementaux.

24.8 Les Canadiens sont préoccupés par les risques liés à la santé et à la sécurité. Les crises ou les échecs de la réglementation exacerbent ces inquiétudes. Toutefois, le gouvernement ne peut éliminer tous les risques. Les Canadiens devraient obtenir des renseignements faciles à comprendre sur les risques en matière de santé et de sécurité et être consultés sur les choix à faire.

24.9 La confiance du public dans l'usage que fait le gouvernement des sciences et de la technologie pour protéger la santé et la sécurité de la population canadienne a été ébranlée par de récentes crises, notamment les préoccupations concernant la sécurité de l'approvisionnement en sang analysées par la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (Commission Krever). Il y aurait lieu de recourir davantage à des comités consultatifs d'experts indépendants pour obtenir des avis et conférer une plus grande crédibilité aux efforts de réglementation.

24.10 En vertu de la Constitution — et dans la pratique — le gouvernement fédéral partage souvent avec les provinces la responsabilité en matière de protection de la santé et de la sécurité. La coopération s'impose rapidement comme une démarche obligatoire, plutôt que comme une question de choix. Les risques prennent de plus en plus une dimension mondiale et exigent des mesures à l'échelle multinationale. Les normes et les approches réglementaires des pays sont en voie d'harmonisation grâce aux traités commerciaux ou aux accords internationaux. Cette tendance signifie que les organismes de réglementation du Canada devraient coopérer afin de présenter une position canadienne solide aux séances internationales d'établissement de normes. Toutes les parties ont donc intérêt à collaborer et à participer à l'élaboration d'un plan de réglementation nationale en matière de santé et de sécurité.

Le Bureau du Conseil privé indique que, même si le gouvernement estime que sa politique de réglementation est valable, il partage les préoccupations du Bureau du vérificateur général. Il reconnaît la nécessité de faire en sorte que les organismes de réglementation aient les moyens de respecter les objectifs de cette politique, à savoir élaborer de bons règlements et de bons programmes réglementaires et les mettre en oeuvre de manière adéquate.

Introduction

24.11 Les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité traitent de questions dont les ramifications sont profondes. Ces programmes portent sur des questions comme le maintien de la sécurité de l'approvisionnement en sang, l'assurance de la salubrité des aliments et la surveillance de la qualité de l'air.

24.12 L'Agence canadienne d'inspection des aliments, Santé Canada, Environnement Canada, Transports Canada, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Office national de l'énergie administrent les principaux programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Au cours de la dernière décennie, nous avons soumis la plupart de ces programmes à une vérification. Nous estimons que les dépenses engagées à l'égard de ces programmes ont été d'environ 1,2 milliard de dollars en 1999-2000. (Quelque 12 000 employés à temps plein ont élaboré, mis en oeuvre ou mis en application ces programmes.) Cette estimation ne tient pas compte de toutes les dépenses du gouvernement au titre des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Par exemple, elle n'inclut pas les dépenses d'autres organismes, comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada, au titre d'inspections en matière de santé et de sécurité ou d'activités analogues. Elle ne tient pas non plus compte des dépenses engagées pour financer les services administratifs des organismes et le coût d'élaboration des politiques. Enfin, notre estimation ne prend pas en considération les coûts engagés par l'industrie pour se conformer aux exigences de ces programmes, ni les coûts pour les consommateurs.

Objet de la vérification

24.13 Le présent chapitre donne un cadre permettant de comprendre les programmes de réglementation. Il traite des principales tendances dans les approches en matière de réglementation et des raisons pour lesquelles ces programmes rencontrent des difficultés, et il propose des mesures d'amélioration prioritaires. Le chapitre présente également le profil des forces et des faiblesses récurrentes dans la structure et la mise en oeuvre des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité.

Nous estimons que les dépenses engagées à l'égard des principaux programmes relatifs à la santé et à la sécurité ont atteint 1,2 milliard de dollars en 1999-2000.

24.14 La politique de réglementation du gouvernement, y compris les normes de gestion du processus de réglementation, s'apparente à celle d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Nous avons utilisé les éléments clés de la politique comme critères pour organiser l'information concernant le profil de nos constatations sur la mesure dans laquelle les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité sont élaborés et mis en oeuvre de façon adéquate (voir les annexes A et B). Nous traitons des questions suivantes : définition et gestion du risque, consultation et coordination, respect des normes de gestion du processus de réglementation du gouvernement, gestion des ressources humaines, recouvrement des coûts, mise en application et conformité, ainsi que rapports sur l'efficacité.

24.15 Notre analyse et nos recommandations s'appuient sur les résultats de nos présentes vérifications et de vérifications antérieures, ainsi que sur des évaluations faites par le Parlement, le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor, des ministères et de tiers faisant autorité. Notre rapport de décembre 2000 présente les résultats de nos présentes vérifications : chapitre 25, « Agence canadienne d'inspection des

aliments — Les programmes d'inspection des aliments »; chapitre 26, « Santé Canada — Le régime de réglementation des produits biologiques », et chapitre 27, « Commission canadienne de sûreté nucléaire — La réglementation des centrales nucléaires ». Nous avons également fait le suivi de vérifications antérieures. Le chapitre 28 fait état du suivi des vérifications portant sur l'Office national de l'énergie, le programme d'inspection de la santé des animaux et de la protection des végétaux de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, ainsi que la commercialisation du système de navigation aérienne par Transports Canada. Nos constatations, au cours de la dernière décennie, sur la mesure dans laquelle le gouvernement a mis en oeuvre de façon adéquate les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité sont présentées aux pages 24-23 à 24-32. La pièce 24.1 énumère nos présentes vérifications et nos vérifications antérieures, portant sur les programmes de santé et de sécurité, effectuées au cours de cette période.

24.16 D'autres détails sont présentés dans la section **À propos de la vérification**, à la fin de ce chapitre.

Observations et recommandations

Comprendre les principaux défis des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

24.17 Les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité répondent habituellement à des questions d'intérêt général en s'appuyant sur des lois habilitantes. Ainsi, les programmes d'inspection des aliments de l'Agence canadienne d'inspection des aliments assurent la salubrité des aliments en surveillant un large éventail de produits alimentaires en vertu de diverses lois fédérales sur les aliments. Il en va de même pour Santé Canada, qui réglemente divers secteurs, notamment celui des produits biologiques comme les vaccins, le sang, le sperme humain et les tissus animaux, ainsi que celui de la transplantation d'organes sur l'être humain.

24.18 La politique de réglementation du gouvernement, y compris les normes de gestion du processus de réglementation, guide la mise en oeuvre des programmes de réglementation. Des règlements précis sont utilisés pour appliquer les programmes. Le pouvoir d'établir un règlement est prévu dans la loi habilitante. Les règlements peuvent être préparés avant ou après la proclamation de la loi habilitante, mais ne peuvent être mis à exécution avant la proclamation. Lorsque des organismes de réglementation souhaitent établir des règlements, ils doivent respecter les normes de gestion du processus de réglementation. Ces normes ressemblent beaucoup aux principes de la politique de réglementation, mais sont beaucoup plus étoffées. Elles décrivent les étapes précises que doivent suivre les organismes de réglementation pour proposer, évaluer et élaborer un règlement.

24.19 Avec les années, des modifications importantes ont été apportées à l'approche de la réglementation fédérale afin de répondre aux progrès technologiques, aux fortes pressions exercées pour le maintien de la compétitivité économique et à la nécessité croissante de rendre l'approche réglementaire canadienne compatible avec les exigences des accords internationaux. Parmi les principales répercussions de ces changements, mentionnons la dépendance plus grande à l'égard de l'industrie, l'utilisation plus fréquente de normes établies par des tiers et l'application de normes acceptées à l'échelle internationale. En outre, les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité se déroulent dans

Pièce 24.1

Nos vérifications des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

2000	**Rapport du vérificateur général** Chapitre 24, Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité Chapitre 25, Agence canadienne d'inspection des aliments — Les programmes d'inspection des aliments Chapitre 26, Santé Canada — Le régime de réglementation des produits biologiques Chapitre 27, Commission canadienne de sûreté nucléaire — La réglementation des centrales nucléaires Chapitre 28, Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité **Rapport du commissaire** Chapitre 4, Le smog : un risque pour la santé Chapitre 5, Des partenariats pour le développement durable : aperçu Chapitre 6, Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale Chapitre 7, La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux Chapitre 8, Travailler avec le secteur privé
1999	**Rapport du vérificateur général** Chapitre 11, Portefeuille de l'Agriculture — Les frais d'utilisation Chapitre 13, Défense nationale — Les matières dangereuse : la gestion des risques pour les employés et l'environnement Chapitre 14, La surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures **Rapport du commissaire** Chapitre 2, Les consultations sur les stratégies de développement durable Chapitre 3, Comprendre les risques associés aux substances toxiques : des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale Chapitre 4, Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles aux progrès Chapitre 5, La rationalisation de la protection de l'environnement au moyen d'ententes fédérales–provinciales : donnent–elles les résultats attendus? Chapitre 6, L'application des accords internationaux en matière d'environnement : l'expérience de l'Arctique canadien
1998	**Rapport du vérificateur général** Questions d'une importance particulière Chapitre 13, Office national de l'énergie
1997	**Rapport du vérificateur général** Chapitre 4, Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux Chapitre 19, Transports Canada — La commercialisation du système de navigation aérienne Chapitre 27, Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé
1996	**Rapport du vérificateur général** Chapitre 9, Agriculture et Agroalimentaire Canada — La protection des végétaux et la santé des animaux : inspection et réglementation Chapitre 22, Lieux contaminés fédéraux — L'information de gestion sur les coûts et les passifs environnementaux
1995	**Rapport du vérificateur général** Chapitre 2, Environnement Canada : Les déchets dangereux — la gestion d'un lourd héritage Chapitre 3, La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral Chapitre 4, Santé Canada : La gestion d'un projet de réforme à la Direction générale de la protection de la santé Chapitre 11, Les systèmes de gestion de l'environnement : Une approche fondée sur des principes
1994	**Rapport du vérificateur général** Chapitre 13, Gestion par le gouvernement fédéral du système d'assurance de la salubrité des aliments Chapitre 15, La Commission de contrôle de l'énergie atomique — Organisme canadien de réglementation nucléaire

Pièce 24.1 (suite)

1993	**Rapport du vérificateur général** Chapitre 25, Le contrôle parlementaire sur l'obtention de recettes par l'imposition de droits d'utilisation Chapitre 26, Les règlements sur les pâtes et papiers
1990	**Rapport du vérificateur général** Chapitre 18, Le ministère de l'Environnement
1989	**Rapport du vérificateur général** Chapitre 17, Le processus d'examen des projets de réglementation fédérale Chapitre 22, Le ministère des Transports — Garde côtière canadienne — La protection des intérêts des navigateurs et du public

un environnement de plus en plus complexe. Ainsi, ils ont subi de grands changements organisationnels, le risque de poursuites en responsabilité a augmenté et il y a un besoin accru de collaboration entre les ministères et entre les diverses compétences.

Une confiance accrue dans l'industrie

24.20 Les programmes de réglementation ont toujours été basés sur des règlements exigeant que les entreprises se conforment à certaines normes de production ou de prestation de services et sur un système d'inspection et d'amendes visant à assurer le respect des règlements. Le gouvernement a conservé la responsabilité principale d'élaborer les règlements et d'en assurer le respect. Les règlements stipulent souvent ce qui doit être inspecté, par qui et de quelle façon. Dans certains cas, ils obligent l'industrie et le gouvernement à mener des inspections précises.

24.21 Au fils du temps, des solutions de rechange à l'approche traditionnelle ont été élaborées pour les raisons suivantes :

- certains programmes d'inspection du gouvernement fédéral faisaient double emploi avec ceux qu'avait établis l'industrie, notamment pour assurer son marché de consommation et ne pas risquer des procès importants;
- les coûts des programmes de réglementation et de conformité assumés par le gouvernement et l'industrie augmentaient, sans amélioration apparente du niveau de santé et de sécurité de la population;
- les règlements reposaient de plus en plus sur des données scientifiques périmées et ils étaient difficiles à modifier;
- la mise en marché de nouveaux produits et services et l'émergence de nouveaux risques pour la santé et la sécurité rendaient plus difficile l'élaboration de règlements appropriés;
- les entreprises et les groupes de défense voulaient être consultés en permanence sur les approches réglementaires et obtenir plus rapidement une réponse à leurs préoccupations.

24.22 Le rapport de janvier 1993 du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances de la Chambre des communes préconisait une utilisation accrue de solutions de rechange à la réglementation. Le Sous-comité a émis les recommandations suivantes :

- Le gouvernement devrait adopter une politique stipulant que si une entreprise réglementée est accréditée et respecte les normes de gestion de la qualité totale, les inspections et les contrôles effectués par

les fonctionnaires du gouvernement seront réduits.

- Les entreprises réglementées devraient se voir offrir des options pour prouver qu'elles se conforment aux règlements.

24.23 En réponse à ces préoccupations et à ces recommandations, le gouvernement fédéral a approuvé, en 1995, l'utilisation de solutions de rechange à la réglementation. La politique de réglementation du gouvernement exige maintenant que les organismes de réglementation envisagent des solutions de rechange à la réglementation directe, par exemple une confiance accrue dans les codes volontaires de l'industrie.

24.24 En vertu de cette approche basée sur la confiance, le gouvernement est toujours le responsable, en dernier ressort, de la protection de la santé et de la sécurité des citoyens. Il peut toutefois confier à l'industrie, à divers degrés, le soin d'établir des normes pour les produits et les services, de maintenir des systèmes d'assurance de la qualité et des systèmes d'inspection pour garantir la conformité, et de communiquer des rapports sur le rendement afin que le gouvernement puisse s'assurer de l'intégrité du système et de l'atteinte des objectifs. Le gouvernement peut contrôler les renseignements fournis par l'industrie et procéder à des vérifications.

24.25 Ainsi, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont publié en 1995 la version révisée de l'*Ébauche du système canadien d'inspection alimentaire*, dans lequel il est mentionné que l'objectif à long terme des gouvernements est de modifier leur rôle en réorientant leurs activités actuelles dans le domaine de l'inspection des normes de qualité au profit d'une vérification du rendement de l'entreprise en regard de normes sur la salubrité des aliments et l'identification des produits. Le gouvernement fédéral met actuellement en oeuvre un programme d'amélioration de la salubrité des aliments qui « vise à assurer [...] que tous les produits agro-alimentaires transformés de même que les conditions de préparation sont salubres ». L'industrie est responsable du contrôle et de la surveillance de ses points de contrôle critiques, conformément à un plan approuvé qui doit satisfaire aux normes gouvernementales. Le gouvernement a pour responsabilité de s'assurer que le contrôle et la surveillance réalisés par l'industrie sont appropriés et de vérifier ses registres de surveillance. Cette approche devrait permettre aux inspecteurs de concentrer leurs efforts dans les secteurs prioritaires.

24.26 Cette réorientation vers une plus grande confiance dans les entreprises au détriment des régimes de réglementation a suscité la controverse. Certains ont exprimé la crainte que la santé et la sécurité du public pourraient être mises en péril parce que l'industrie ferait passer le profit avant la santé et la sécurité du public, et la crainte que l'obligation redditionnelle, la crédibilité et l'efficacité soient insuffisantes. D'autres ont évoqué la possibilité de conflits d'intérêts lorsque le gouvernement recouvre auprès des entreprises les coûts liés à la prestation de services de réglementation destinés à protéger le public contre la négligence de l'industrie.

Cette réorientation vers une plus grande confiance dans les entreprises au détriment des régimes de réglementation a suscité la controverse.

24.27 Le fait d'utiliser des tiers pour évaluer les questions de santé et de sécurité soulève également des préoccupations. En 1998, Santé Canada a consulté la population canadienne sur la façon de renouveler la législation fédérale en matière de protection de la santé. Le Ministère voulait savoir si on devait l'autoriser à déléguer à un tiers indépendant certaines de ses responsabilités consistant à évaluer la sécurité et l'efficacité des produits et des services offerts au Canada. Le rapport publié en 1999 par Santé Canada et intitulé *Consultations nationales - Rapport sommaire*, montre une « polarisation » des opinions. Le rapport

conclut que les Canadiens considéreraient cette approche comme « une abdication de la part de Santé Canada », à moins que des précautions très strictes ne soient prises.

24.28 Un argument avancé pour appuyer l'évolution des responsabilités est que les grandes entreprises font face à une plus grande obligation juridique en cas de négligence. Les intérêts du public seraient donc protégés parce que l'entreprise doit conserver la confiance des consommateurs et éviter des poursuites judiciaires.

24.29 Les lois et les précédents jurisprudentiels créent un contexte favorable aux poursuites en responsabilité. En 1994, Santé Canada a effectué une étude sur l'efficacité de ces poursuites comme moyen de décourager la production et la mise sur le marché de produits de consommation dangereux. L'étude fait observer que l'obligation juridique accrue à laquelle fait face l'industrie n'est peut-être pas un dissuasif assez puissant, car il peut être en grande partie hypothétique. Malgré l'existence de lois dans certaines provinces autorisant les poursuites en recours collectif, les citoyens peuvent ne pas disposer des moyens et des possibilités nécessaires pour demander aux tribunaux réparation pour la négligence d'une entreprise.

24.30 Selon l'étude, les procès civils n'incitent pas les fabricants à adopter des mesures de prévention des accidents lorsque le coût de ces mesures dépasse celui du règlement de la poursuite intentée pour cause de blessures ou de décès. Plus précisément, il a été constaté que les poursuites sont les moins efficaces dans le cas de blessures légères, mais touchant un grand nombre de personnes, ou lorsque le fabricant n'a pas de raison sociale à protéger au Canada, ou encore lorsque ses actifs au Canada sont très limités.

24.31 Comme ces mécanismes basés sur la confiance dans l'industrie sont relativement nouveaux, on ne peut encore se prononcer sur leur efficacité. Toutefois, lors de vérifications antérieures, nous avons indiqué que les mesures suivantes doivent être prises pour obtenir les résultats escomptés :

- le gouvernement doit définir clairement les résultats escomptés;
- l'industrie doit mettre en oeuvre un programme bien conçu de mesure du rendement et de la qualité, auquel le gouvernement peut se fier;
- l'industrie doit procurer au gouvernement des données complètes pour que son rendement puisse être évalué en temps opportun;
- le gouvernement doit déterminer la fiabilité des données que lui procure l'industrie.

Utilisation accrue de normes élaborées par des tiers

24.32 En 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor a instauré le programme de réforme de la réglementation et des normes afin d'encourager les ministères à participer, le cas échéant, à l'élaboration de régimes de réglementation axés sur des normes. Cette approche a été jugée utile pour permettre une adaptation à l'évolution rapide de la technologie. Par exemple, comme la technologie des produits biologiques évolue rapidement, les règlements doivent être souvent modifiés.

24.33 Dans le cadre de cette approche, la responsabilité de l'élaboration d'une norme incombe à un organisme reconnu d'élaboration de normes ou à un organisme professionnel. L'objectif est de mettre au point des normes qui reflètent l'accord des parties intéressées. Bien que le gouvernement prenne part à l'exercice d'élaboration, il n'est qu'un intervenant parmi d'autres, au nombre desquels figurent les organismes professionnels compétents et des experts techniques.

24.34 Après approbation et publication, on peut faire renvoi à ces normes — en partie ou intégralement — dans les

règlements, ce qui leur donne un caractère obligatoire. Les organismes de réglementation peuvent également ajouter à ces normes des politiques, des lignes directrices et des procédures d'exploitation en vertu desquelles les fabricants sont tenus de répondre à certaines exigences et de se soumettre à des inspections périodiques pour assurer la conformité. La mise à jour de ces normes incombe aux organismes d'élaboration de normes, plutôt qu'au gouvernement. Quelle que soit l'approche adoptée, le gouvernement demeure responsable de l'efficacité du régime de réglementation.

24.35 Les partisans de cette approche croient qu'un régime de réglementation fondé sur des normes élaborées par des tiers offre davantage de souplesse que les méthodes traditionnelles dirigées par le gouvernement. Plus précisément, ils estiment qu'un tel régime donne de bons résultats lorsque de nouvelles connaissances ou des progrès techniques obligent à modifier immédiatement une norme. Ils considèrent également que des normes élaborées avec l'accord de tous les tiers offre les avantages suivants :

- l'utilisation de termes plus clairs et plus simples, car les normes ne sont pas assujetties aux règles de la rédaction juridique;
- une plus grande souplesse dans l'adaptation à l'évolution technologique;
- un plus haut niveau d'acceptation et de respect, et un besoin moindre d'éducation et de mesures d'application de la loi;
- une plus grande facilité d'harmonisation entre les normes nationales et internationales.

24.36 Le gouvernement doit déterminer avec précision dans quelle mesure l'approche axée sur les normes peut être appliquée et évaluer son efficacité par rapport à la méthode traditionnelle.

24.37 Ainsi, on ne sait pas quelle approche, traditionnelle ou fondée sur des normes, exigerait le plus de consultations. Dans le cadre de l'approche fondée sur des normes, on pourrait chercher avant tout à obtenir un consensus au sein des experts et de l'industrie, et prévoir moins de consultations du public que n'en exige le processus de réglementation traditionnel du gouvernement. Par ailleurs, l'utilisation d'une approche fondée sur des normes n'accélérerait pas toujours le processus par rapport à la méthode traditionnelle, et des tiers pourraient hésiter à entreprendre un établissement de normes qui pourrait leur conférer une responsabilité juridique importante.

24.38 Dans le cadre de notre présente vérification du régime de réglementation des produits biologiques à Santé Canada, nous avons étudié les avantages et les inconvénients liés à l'utilisation de normes élaborées par des tiers. Au cours des dernières années, Santé Canada s'est consciemment orienté vers l'adoption de cadres de réglementation fondés sur des normes. Le Ministère considère que cela lui permet de répondre et de s'adapter avec plus de souplesse aux percées rapides de la technologie, ainsi qu'à la nature diverse et aux risques multiples des produits biologiques. Toutefois, comme la modification des normes ne peut se faire que s'il y a consensus obtenu sous les auspices de l'organisme d'élaboration des normes responsable, Santé Canada craint qu'il lui soit impossible de procéder aux modifications nécessaires lorsque le consensus est difficile à obtenir. Le Ministère conserve toutefois le droit d'établir un nouveau règlement. Santé Canada envisage de référencer, au besoin, ses propres normes techniques, sur lesquelles il aura entière autorité.

Le gouvernement doit déterminer avec précision dans quelle mesure l'approche axée sur les normes peut être appliquée.

24.39 La responsabilité juridique à l'égard de normes sur la santé et la sécurité élaborées par des tiers et mentionnées dans des règlements constitue une autre question qui a été soulevée. Les organismes d'élaboration de normes pourraient être réticents à entreprendre l'élaboration d'une norme

qui pourrait leur conférer une responsabilité importante. L'expérience de Santé Canada montre que, lorsque des organismes d'élaboration de normes mettent au point des normes qui peuvent fortement engager leur responsabilité, ceux-ci peuvent devoir contracter des protections d'assurance atteignant plusieurs millions de dollars, et le gouvernement devra sans doute les indemniser de leurs pertes si celles-ci excèdent un montant convenu. Récemment, le gouvernement fédéral a convenu d'indemniser un organisme d'élaboration de normes en acceptant d'honorer toute réclamation éventuelle qui lui est imposée par le tribunal, au-delà du montant que l'organisme peut acquitter. Aucun contrat n'a toutefois été signé avec l'organisme.

24.40 Santé Canada évalue actuellement son expérience, et nous lui avons recommandé d'appliquer les leçons apprises aux futurs régimes de réglementation axés sur des normes.

24.41 Le gouvernement a aussi eu recours à des codes volontaires de l'industrie. Industrie Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont communiqué aux entités fédérales des directives sur l'utilisation de ce genre de normes dans le document *Les codes volontaires : Guide d'élaboration et d'utilisation*. Le rapport de 1999 de Santé Canada indique que les Canadiens sont sceptiques quant à l'efficacité de ces normes. Le Protocole national sur l'emballage est un exemple de code volontaire de l'industrie utilisé par le gouvernement. Approuvé par le Conseil canadien des ministres de l'environnement, il prévoit des étapes et un calendrier en vue de la réduction de moitié, d'ici 2000, des déchets d'emballage destinés à l'enfouissement.

Harmonisation internationale des approches en matière de réglementation

24.42 Les normes établissent des pratiques reconnues, des exigences techniques et des terminologies. La politique de réglementation du gouvernement exige que les entités fédérales déterminent s'il existe une norme internationale sur laquelle elles peuvent appuyer un règlement national. Il y a également de nombreux accords internationaux qui obligent le Canada à adopter des normes internationales. Lorsque les ministères élaborent des règlements, ils doivent s'efforcer de les rendre cohérents avec ces normes et avec celles qui pourraient être incorporées dans de futurs accords internationaux. Pour cette raison, les règlements fédéraux relatifs à la santé et à la sécurité comportent de plus en plus souvent des renvois à des normes établies par des organismes internationaux.

24.43 Les accords internationaux encouragent souvent les pays signataires à utiliser des normes similaires. Cette pratique harmonise les normes entre les pays et peut constituer une condition préalable à l'accroissement des échanges commerciaux. La protection de l'environnement implique habituellement l'adoption de normes internationales. De surcroît, la réglementation et l'inspection des aliments font de plus en plus partie intégrante des accords commerciaux internationaux et de la concurrence économique. L'Agence canadienne d'inspection des aliments gère quelque 1 500 accords internationaux traitant de l'accès aux marchés internationaux.

24.44 Les travaux sur la réglementation des pesticides, réalisés par le groupe de travail technique établi en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain, illustrent l'accroissement de l'harmonisation internationale des approches en matière de réglementation.

Ce groupe étudie les obstacles au commerce, renforce la capacité réglementaire et scientifique nationale, partage le fardeau des tâches d'évaluation et coordonne les décisions scientifiques et réglementaires sur les pesticides.

24.45 Le groupe de travail a institué quatre sous-comités. L'un d'eux, le sous-comité mixte d'examen, élabore des programmes compatibles d'examen des pesticides afin de faciliter le partage systématique des tâches en matière de réglementation des pesticides. En avril 1998, le sous-comité a terminé son premier examen conjoint d'un pesticide. Les activités du groupe de travail technique sur les pesticides constituent un exemple où l'on partage le savoir-faire afin de répondre au problème de la rareté des ressources spécialisées.

Les changements importants intervenus dans les ressources et l'organisation

24.46 Les principaux programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ont fait l'objet de changements budgétaires et organisationnels importants. Les changements à Environnement Canada et à Santé Canada, ainsi que la création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, illustrent ces tendances.

24.47 Au cours de la période de trois ans se terminant en 1997-1998, le budget d'Environnement Canada a nettement diminué, passant de 737 millions de dollars à 503 millions de dollars, et le Ministère a perdu environ 1 400 de ses 5 700 employés.

24.48 Le gouvernement a créé l'Agence canadienne d'inspection des aliments en avril 1997 en regroupant les services d'inspection et de quarantaine jusque-là assurés par Agriculture et Agroalimentaire Canada, Pêches et Océans et Santé Canada. Ces ministères ont transféré à l'Agence environ 330 millions de dollars et quelque 4 500 employés à temps plein. Au moment de sa création, on s'attendait à ce que l'Agence réduise son budget de 33 millions de dollars au cours de ses trois premières années de fonctionnement.

24.49 Le mandat de Santé Canada en matière de protection de la santé s'étend à toute la gamme des risques pour la santé, depuis la sécurité des produits thérapeutiques, des aliments et de l'environnement jusqu'aux risques de maladie. Au cours des dernières années, les ressources consacrées à ce volet d'activités ont connu d'importantes fluctuations par suite de l'Examen des programmes du gouvernement, de changements intervenus dans les programmes, ainsi que de l'adoption de nouvelles initiatives et priorités comme la sûreté du sang et la recherche sur le sida et le cancer. En 1997-1998, le budget et l'effectif de la Direction générale de la protection de la santé étaient respectivement de 146 millions de dollars et de quelque 2 000 employés à temps plein, comparativement à 216 millions de dollars et à environ 2 300 employés à temps plein en 1995-1996.
En 2000-2001, le budget prévu pour les activités de la Direction générale est de 303 millions de dollars, l'effectif étant de quelque 2 300 employés à temps plein.

24.50 En juillet 2000, Santé Canada a créé trois nouvelles directions générales afin d'intégrer les activités de promotion et de protection de la santé. La Direction générale des produits de santé et des aliments, la Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs et la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique sont désormais responsables des activités assumées par les deux anciennes directions générales suivantes : la Direction générale de la protection de la santé et la Direction générale de la promotion et des programmes de la santé.

La crédibilité de l'usage des sciences par le gouvernement

24.51 La réglementation en matière de santé et de sécurité est fondée sur une démarche scientifique crédible. Cette

démarche doit s'appuyer sur du personnel qualifié, responsable de l'exécution de tâches comme la recherche en laboratoire, l'établissement de normes techniques, l'analyse de bases de données, l'inspection d'établissements, l'évaluation de nouvelles technologies et la détermination des risques éventuels.

S'ils ne reposent pas sur une démarche scientifique crédible, les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité pourraient être dénoncés comme étant peu dignes de confiance et au service d'un programme politique ou d'intérêts particuliers.

24.52 Le gouvernement a publié dernièrement un *Cadre applicable aux avis en matière de sciences et de technologie : Principes et lignes directrices pour une utilisation efficace des avis relatifs aux sciences et à la technologie dans le processus décisionnel du gouvernement*. Ce document mentionne que « des décisions récentes du gouvernement dans les domaines de la gestion des ressources naturelles et de la santé et de la sécurité publiques, ainsi que dans d'autres secteurs, ont miné la confiance du public et suscité des inquiétudes en ce qui a trait à la capacité du gouvernement fédéral de résoudre efficacement les questions ayant une dimension scientifique ». Mentionnons à cet égard les préoccupations concernant la sécurité de l'approvisionnement en sang, examinées par la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (Commission Krever).

24.53 S'ils ne reposent pas sur une démarche scientifique crédible, les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité pourraient être dénoncés comme étant peu dignes de confiance et au service d'un programme politique ou d'intérêts particuliers. La confiance et l'appui du public à l'égard des initiatives de réglementation pourraient en souffrir. Dans notre rapport d'octobre 2000, au chapitre 12, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral », nous avons examiné l'importance de maintenir la crédibilité de la démarche scientifique au sein du gouvernement. Nous y avons également examiné les efforts déployés pour améliorer cette crédibilité.

La mise en oeuvre du principe de la prudence

24.54 La complexité de la gestion des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité a augmenté à mesure que s'est accrue l'importance accordée au principe de la prudence (ou principe de précaution). La description du principe dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* illustre la manière dont on est en train d'incorporer le principe à la législation. La *Loi* stipule que le gouvernement, aux termes de la Constitution et des lois du Canada, doit « appliquer le principe de la prudence, si bien qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles à l'environnement, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

24.55 Parmi les plus anciennes applications du principe (ou de l'approche) de la prudence, mentionnons son intégration à la déclaration de 1987 des ministres sur la protection de la mer du Nord. On retrouve à présent des variations de ce principe dans environ dix lois et accords fédéraux et provinciaux. Le Canada a également adhéré au principe de la prudence dans quelque 20 ententes et conventions internationales. Le principe a par exemple été incorporé à la *Loi sur les océans* de 1997, à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de 1999, à l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale de 1998 et à la stratégie fédérale de 1999 visant à interdire les prélèvements d'eau à grande échelle.

24.56 La mise en oeuvre du principe ne va pas de soi. Les interprétations varient selon les personnes; certaines croient à la prévention des risques et se rangent volontiers du côté de la prudence, alors que d'autres envisagent une prise de risques et tiennent compte de la rentabilité de différents niveaux de contrôle et du développement économique. Étant donné

que la relation causale peut ne pas être établie, la justification de l'intervention réglementaire est difficile à préciser. En outre, comme cette relation revêt un haut degré d'incertitude, on craint que le principe de la prudence ne constitue un défi pour la réglementation axée sur une démarche scientifique et pour la répartition, en fonction de l'évaluation des risques, des ressources en place.

La responsabilité juridique potentielle

24.57 Les entreprises s'exposent à des obligations importantes en cas de négligence. Depuis 1990, les tribunaux tendent à considérer que les organismes de réglementation ont un « devoir de diligence » et qu'un niveau de diligence élevé est nécessaire pour satisfaire à ce devoir. Les organismes de réglementation sont donc plus exposés à des plaintes pour cause de négligence dans la réglementation. En outre, si un programme d'inspection et de mise en application géré par l'organisme n'est pas crédible, celui-ci peut être tenu responsable, lorsque le manquement donne lieu à un dommage, de ne pas avoir rempli ses fonctions de mise en application.

24.58 Le gouvernement fédéral a déjà fait face à un certain nombre de contestations judiciaires en matière de santé et de sécurité; certaines de ces contestations ont trait à des réclamations mettant en cause des instruments médicaux défectueux ou du sang contaminé. Comme il n'y a pas d'approche à l'échelle de l'administration fédérale pour éviter ou gérer les litiges, le gouvernement court un grand risque. Il faudrait sans doute faire un effort important pour augmenter la sensibilisation aux risques juridiques et coordonner une approche plus proactive et stratégique en matière de litiges.

24.59 Pour réduire le risque de négligence dans la réglementation, les organismes de réglementation doivent prendre diverses mesures visant à assurer un niveau de diligence suffisant. Ainsi, ils devraient veiller, dans des situations données, à ce que :

- les ressources humaines soient suffisantes;
- les décisions en matière de délégation soient bien fondées;
- les stratégies de gestion des risques soient défendables;
- les normes sur les politiques d'observation et de mise en application soient facilement applicables;
- les règlements délégués à l'industrie fassent l'objet d'une surveillance adéquate en regard des objectifs;
- les procédures d'essai et d'approbation tiennent compte de normes technologiques récentes;
- des mesures soient prises en temps opportun pour éviter tout préjudice au public;
- des avis au sujet des produits ou des activités comportant des dangers soient donnés au public en temps opportun.

La nécessité d'une participation multiministérielle

Certains des défis les plus pressants des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité transcendent les mandats ministériels, les secteurs de compétence politiques et les frontières nationales.

24.60 Certains des défis les plus pressants des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité transcendent les mandats ministériels, les secteurs de compétence politiques et les frontières nationales. Le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* de 1995, publié par le Conseil du Trésor, recommande que les ministères fédéraux établissent des mécanismes de collaboration avec d'autres ministères, d'autres ordres de gouvernement et d'autres secteurs de l'économie. Depuis 1995, on observe une augmentation importante du nombre de partenariats et de mécanismes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les administrations provinciales.

24.61 Dans le cadre des mécanismes de collaboration, les parties se partagent le

pouvoir lorsqu'elles prennent des décisions concernant l'exécution des programmes et des services et elles doivent concilier leurs mandats législatifs et leurs approches de gestion des ressources humaines. Comme les pouvoirs sont partagés, l'établissement de rapports crédibles, de mécanismes efficaces de reddition de comptes et de processus transparents devient plus complexe, de même que la protection de l'intérêt public.

24.62 Ainsi, Environnement Canada est chargé d'appliquer ou de contribuer à l'application de plus de 25 lois et 40 règlements. Pour atteindre ses objectifs, le Ministère compte dans une large mesure sur la coopération d'autres organismes gouvernementaux, dont Santé Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Transports Canada.

24.63 On ne doit pas s'étonner que naissent parfois des conflits entre ces organismes sur la façon de protéger l'environnement tout en favorisant le développement économique et la compétitivité. Dans le rapport de 1999 du commissaire à l'environnement et au développement durable, il est mentionné que les ministères fédéraux sont divisés sur le degré et l'importance des risques que présentent certaines substances toxiques particulières, sur l'interprétation et l'application de la loi et sur la nature de leurs rôles et pouvoirs respectifs. On y fait remarquer que cette division a eu pour conséquences de l'indécision, de l'inaction et des relations tendues entre les ministères et les organismes.

La nécessité de la participation de plusieurs secteurs de compétence

24.64 Dans bon nombre de situations, le gouvernement fédéral et les administrations provinciales détiennent des pouvoirs constitutionnels dans le même domaine. Cela s'avère particulièrement vrai dans le cas de l'environnement. L'exercice de ces pouvoirs a donné lieu à de nombreux chevauchements dans les activités et créé de l'incertitude quant aux limites des champs de compétence des différents ordres de gouvernement. Environnement Canada doit de plus en plus souvent négocier des accords bilatéraux avec les provinces pour être en mesure d'appliquer ses règlements en matière d'environnement ou des règlements équivalents. À titre d'exemple, mentionnons le mécanisme de collaboration établi entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le but de réduire le smog. La collaboration s'imposait, car le problème ne pouvait être résolu par un seul ordre de gouvernement. L'élaboration du mécanisme a nécessité de longues consultations (voir le rapport de 2000 du commissaire, chapitre 4, « Le smog : un risque pour la santé »).

24.65 Le Bureau du vérificateur général a examiné en profondeur les mécanismes de collaboration. Dans le chapitre 5 de son rapport d'avril 1999, « Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral », le Bureau examine les principaux enjeux d'une participation efficace à ces mécanismes. Dans le chapitre 23 de son rapport de novembre 1999, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », il présente un cadre de régie des mécanismes de collaboration. Les chapitres 5 à 8 du rapport de 2000 du commissaire passent en revue les mécanismes de collaboration au gouvernement fédéral, les ententes conclues entre ce dernier et les gouvernements des provinces et des territoires et les ententes établies entre les secteurs public et privé.

24.66 Ces rapports font état des constatations suivantes :

- Les ministères devraient définir clairement « qui fait quoi ». Parmi les principaux problèmes, mentionnons des objectifs flous, des responsabilités mal définies, des obligations redditionnelles vagues et des mécanismes de règlement

des différends laissant à désirer. L'efficacité de la coordination interministérielle est limitée par le fait que les ministères sont incapables de forcer les autres ministères à agir, si ce n'est par la persuasion ou la négociation.

- Pour donner les résultats attendus, les accords fédéraux-provinciaux doivent offrir des avantages concrets, préciser les rôles et les responsabilités, et énoncer clairement les objectifs, les calendriers et les résultats escomptés. Chaque partenaire à l'accord doit aussi produire, dès le début, un plan d'action pour ses propres organismes.

La vigilance accrue du public

24.67 Les entreprises visées par les organismes de réglementation s'occupant de la santé et de la sécurité ont toujours surveillé de près les décisions de réglementation et tenté de les influencer. Les organisations qui représentent de nombreux intérêts différents dans le domaine de la santé et de l'environnement sont aux aguets. Dernièrement, les Canadiens ont été davantage sensibilisés aux répercussions que les décisions de réglementation peuvent avoir sur eux.

24.68 Ces tendances se sont notamment manifestées parce que de nombreuses questions de réglementation dans le domaine de la santé et de la sécurité sont liées à des changements rapides et importants en sciences et en technologie et présentent une plus forte possibilité d'erreurs importantes. En outre, il y a une plus grande sensibilisation du public aux risques éventuels. Par exemple, on assiste maintenant à un intérêt public élevé pour les réalisations technologiques et les nouveaux produits dans le domaine de la santé et de l'alimentation, comme les traitements médicaux, la greffe d'organes animaux sur l'être humain, les aliments génétiquement modifiés et les produits de santé naturels.

24.69 L'intérêt s'est aussi accru en raison d'événements récents : l'incapacité de maintenir la sûreté de l'approvisionnement en sang au Canada, le phénomène de la maladie de la vache folle en Grande-Bretagne, les décès et les cas de maladie provoqués par la contamination de l'eau potable en Ontario, de même que la fermeture de plusieurs centrales nucléaires.

24.70 L'Internet permet également une vigilance plus serrée à l'égard de la réglementation et de l'approbation de certains produits. La communication électronique facilite la création d'associations et, partant, une surveillance étroite du travail des organismes de réglementation s'occupant de la santé et de la sécurité, ainsi qu'une importante médiatisation des erreurs qui se produisent.

Les exigences exhaustives du processus de réglementation

24.71 On utilise souvent des règlements particuliers pour protéger la santé et la sécurité. Les règlements ont force de loi; ils confèrent des droits aux organisations et aux citoyens et leur imposent des obligations. Ces droits et ces obligations ont force exécutoire. Les règlements sont souvent connus comme des lois par délégation, car, dans une loi, le Parlement habilite le gouvernement à adopter des types particuliers de règlements.

24.72 Quelque 85 lois et 250 règlements sont administrés par Environnement Canada, Santé Canada, la Commission canadienne de sûreté nucléaire, l'Office national de l'énergie, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Transports Canada. Ces lois et règlements ont des objectifs divers, allant de la protection de l'environnement au maintien de la salubrité des aliments, de l'innocuité des médicaments et de la sûreté des centrales nucléaires.

24.73 Le processus de réglementation a fait l'objet de divers examens et de nombreuses tentatives de réforme. Les premiers documents importants sur les problèmes liés au processus de réglementation comprennent le rapport

de 1980 du Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme de la réglementation, les rapports de 1979 et de 1981 du Conseil économique du Canada sur la réforme de la réglementation, le chapitre du rapport de 1989 du vérificateur général, qui porte sur le processus de réglementation fédérale, ainsi que le rapport de 1992-1993 du Comité permanent des finances. Ces documents faisaient état des préoccupations suivantes :

- certains règlements nuisaient inutilement à la performance économique;
- certains règlements n'atteignaient pas les objectifs des politiques;
- certains règlements étaient mis en oeuvre sans que l'on ait précisé le besoin de réglementation et les obligations redditionnelles et sans que l'on ait examiné d'autres solutions efficaces;
- certains règlements ne faisaient pas l'objet d'un examen satisfaisant au chapitre de leurs incidences économiques et sociales;
- certains règlements étaient élaborés sans que l'on ait suffisamment consulté les parties intéressées;
- certains règlements n'étaient pas mis en application de façon efficace.

24.74 En réponse à ces critiques, le gouvernement a modifié en profondeur le processus de réglementation. Il a pris les premières mesures importantes en 1986. Il a élaboré une politique de réglementation et un code d'équité en matière de réglementation du citoyen, désigné un ministre responsable des affaires réglementaires et exigé des études d'impact. Il a également créé le Bureau de Privatisation et des Affaires réglementaires (BPAR) pour encadrer le processus de réglementation et a publié annuellement un « état des projets de réglementation dans l'ensemble du gouvernement » afin de déterminer toutes les propositions de règlement.

24.75 Les principaux éléments de la politique de réglementation étaient un énoncé clair des obligations redditionnelles, la tenue de consultations publiques, l'évaluation de chaque règlement en vue de s'assurer que les avantages l'emportent sur les coûts, une information claire au public portant sur la justification des règlements, l'évaluation des programmes de réglementation et un fondement juridique solide justifiant les mesures réglementaires. La pièce 24.2 précise les principales étapes et responsabilités qui caractérisent le processus de réglementation au gouvernement fédéral.

24.76 La supervision administrative du processus de réglementation a fait l'objet de changements importants. En 1987, le BPAR disposait d'un effectif de 14 employés à temps plein et d'un budget d'environ 1,9 million de dollars. Cette entité a été dissoute en 1991, et le processus de supervision centrale a été nettement restreint. La responsabilité du processus de réglementation n'incombait plus à un seul ministre, et la responsabilité quant à la fiabilité de l'étude d'impact des règlements était transférée aux ministères.

24.77 La Direction des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor a conservé la responsabilité en ce qui a trait à l'établissement de la politique centrale. En 1994-1995, la Direction comptait 11 employés à temps plein et disposait d'un budget de 1,14 million de dollars. Depuis, elle a publié environ 40 documents qui comportent des avis techniques et stratégiques sur la gestion des programmes de réglementation, sur l'évaluation de solutions de rechange à la réglementation, sur la conduite des études d'impact de la réglementation et sur l'élaboration de nouvelles politiques administratives axées sur la réglementation.

24.78 L'Examen de la réglementation par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1994 a tenu compte des responsabilités

Pièce 24.2

Principales étapes et responsabilités dans l'établissement des règlements fédéraux

[illegible]	[illegible]
Ministre et ministère	Examinent la nécessité de chaque règlement proposé.
Ministre et ministère	Consultent les parties intéressées, évaluent les risques, évaluent les solutions de rechange à la réglementation, analysent le rapport avantages-coûts, préparent le plan de conformité et de mise en application, ainsi que le résumé de l'étude d'impact de la réglementation.
Ministère de la Justice	Examine le règlement proposé afin de s'assurer qu'il est bien fondé juridiquement et qu'il respecte la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur les textes réglementaires*.
Ministre	Recommande officiellement au gouverneur en conseil la publication préalable du règlement.
Bureau du Conseil privé	Examine le règlement proposé du point de vue de sa compatibilité avec la politique de réglementation fédérale et les initiatives générales du gouvernement. Prépare de l'information sur le règlement proposé à l'intention du Comité spécial du Conseil.
Comité spécial du Conseil	Examine le règlement proposé. S'il est approuvé, le règlement est prépublié dans la *Gazette du Canada* pendant au moins 30 jours aux fins de l'enquête publique et des commentaires.
Parlement et parties intéressées	Examinent le règlement proposé.
Ministre et ministère	Recueillent, examinent et évaluent les commentaires sur le règlement proposé. Si nécessaire, peuvent revenir en arrière dans le processus (par ex., examiner la nécessité du règlement).
Bureau du Conseil privé	Examine les documents qui contiennent les commentaires des intéressés sur le règlement proposé et la réponse du Ministère aux commentaires. Prépare de l'information à l'intention du Comité spécial du Conseil.
Comité spécial du Conseil	Examine le règlement proposé et fait une recommandation définitive au gouverneur en conseil sur l'approbation ou non du règlement.
Gouverneur général	Signe le règlement, qui est ensuite enregistré auprès du Registraire des textes réglementaires. Le règlement entre en vigueur dès son enregistrement dans les sept jours de l'approbation définitive. Il ne peut être mis à exécution qu'une fois qu'il a été publié dans la partie II de la *Gazette du Canada*, dans les 23 jours de son enregistrement.
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation	Examine le nouveau règlement, fait rapport au Parlement des problèmes qu'il peut présenter et propose, au besoin, son abrogation.

Source : Normes de gestion du processus de réglementation fédérale : Guide de conformité

Comme la mesure du rendement comporte des lacunes, on ne dispose pas de renseignements suffisants pour évaluer la rentabilité des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité.

déléguées aux ministères et aux organismes. Le Secrétariat a donné une certaine orientation, mais a laissé aux ministères et aux organismes le soin de déterminer leurs propres modalités de réforme de la réglementation et de mettre à profit leur savoir-faire et leur expérience pour résoudre leurs problèmes particuliers. En 1997, le gouvernement a mis fin à la publication de l'état des projets de réglementation dans l'ensemble du gouvernement. Chaque ministère publie maintenant ses propositions de règlement dans le Rapport sur les plans et priorités présenté annuellement au Parlement.

24.79 En 1999, les responsabilités de la politique de réglementation ont été transférées au Bureau du Conseil privé, au Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil. La Division des affaires réglementaires appuie le Comité spécial du Cabinet, qui examine les règlements. Elle fournit analyse, information et conseils stratégiques concernant les propositions de règlement émanant des ministères et organismes fédéraux. La Division apporte également un soutien au programme de réforme et de recherche réglementaire du gouvernement. En 1999-2000, la Division des affaires réglementaires du Secrétariat comptait 12 employés à temps plein et disposait d'un budget d'environ 1,23 million de dollars.

La mise en oeuvre des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

24.80 Notre analyse et les recommandations que nous formulons se fondent sur la présente vérification ainsi que les vérifications précédentes portant sur les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité.

24.81 Nos constatations, au cours de la dernière décennie, sur la mesure dans laquelle le gouvernement a mis en oeuvre de façon adéquate les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité sont présentées aux pages 24-23 à 24-32.

L'amélioration des programmes de réglementation

24.82 Les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ont pour objectif global de protéger, de façon proactive, la population canadienne contre les principaux risques pour la santé et la sécurité. Il s'agit en fait de cerner les problèmes avant qu'ils se manifestent, et si un problème survient, d'en atténuer le plus possible les conséquences. Comme la mesure du rendement comporte des lacunes, on ne dispose pas de renseignements suffisants pour évaluer la rentabilité de ces programmes.

24.83 Il importe également de garder à l'esprit que des facteurs complémentaires et compensatoires offrent un certain degré de protection. Par exemple, le savoir-faire des cadres et des employés qui travaillent à l'Agence canadienne d'inspection des aliments, à Santé Canada et dans la filière d'approvisionnement alimentaire confère une protection à la population canadienne. Les employés des supermarchés et des boutiques locales vérifient si les marchandises exposées sur les étagères sont encore en bon état. Le savoir-faire des consommateurs et de ceux qui préparent des aliments, à la maison comme dans les restaurants, est tout aussi important.

24.84 Or, malgré un bon filet de sécurité, il peut se produire des échecs réglementaires graves, aux conséquences retentissantes. À titre d'exemple, mentionnons les répercussions que l'incapacité de garantir la sûreté de l'approvisionnement en sang ont entraînées.

(suite à la page 24-32)

La mise en oeuvre des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

1. Les éléments de base suivants de la politique de réglementation du gouvernement ont servi à organiser l'information concernant l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité :

- identification et gestion du risque pour la santé et la sécurité;
- consultation des citoyens sur les approches en matière de réglementation et consultation des intéressés au sujet des mesures de réglementation proposées et des modalités de leur mise en oeuvre;
- observation des normes de gestion du processus de réglementation lors de l'élaboration des règlements;
- gestion des ressources humaines;
- recouvrement des coûts pour les services à l'industrie qui procurent des avantages à des intérêts privés;
- respect et mise en application des règlements;
- communication, en temps opportun, d'un rapport donnant de l'information complète au Parlement sur l'efficacité des programmes.

L'identification et la gestion du risque

2. Contexte. La politique de réglementation fédérale exige que les organismes de réglementation démontrent l'existence d'un problème ou d'un risque réel et la justification d'une intervention du gouvernement fédéral. Pour respecter cette exigence de la politique, des méthodes satisfaisantes d'identification et de gestion du risque pour la santé et la sécurité humaines s'avèrent nécessaires. De telles méthodes permettent aux organismes de réglementation de veiller à ce que leurs programmes soient axés sur les priorités, à ce que l'intervention du gouvernement soit justifiée et à ce que l'affectation des fonds et des ressources humaines se fasse de manière à procurer les plus grands avantages.

3. La gestion du risque pour la santé et la sécurité de la population canadienne est une tâche complexe. Bien que l'on puisse atténuer les risques, on ne peut les éliminer complètement. Il est également difficile de différencier aspects canadiens et aspects internationaux des risques. En outre, l'évaluation scientifique du risque peut différer de la perception du public à ce chapitre. L'ampleur des ressources consacrées à la réduction d'un risque déterminé est souvent largement fonction de la tolérance du public à l'égard des accidents ou de la perte de vies.

4. De surcroît, la mesure dans laquelle on peut réduire le risque dépend de facteurs comme la technologie, les ressources humaines et financières, la disponibilité et la circulation de l'information, les choix que font les particuliers, les aspects génétiques et socio-économiques, les priorités stratégiques qui se font concurrence, la compétitivité économique et les accords commerciaux.

5. Le processus de gestion du risque. En octobre 1997, l'Association canadienne de normalisation a publié une norme nationale pour le Canada, *Lignes directrices sur la gestion des risques pour les décideurs*. Cette norme s'apparente aux processus décrits dans la politique de gestion du risque, publiée en 1994 par le Conseil du Trésor. Selon la démarche préconisée par l'Association, l'évaluation scientifique du risque est combinée à une consultation exhaustive des parties intéressées et à des communications au public.

6. Au sens large du terme, la gestion du risque est constituée des principaux éléments suivants :

- détermination des risques, de l'équipe de gestion et des parties intéressées éventuelles;
- communications sur les risques;
- désignation des responsabilités, des pouvoirs et des ressources;
- conduite d'une analyse préliminaire servant à préciser la portée des décisions requises et élaborer des scénarios de risques;
- estimation de la fréquence des risques et de leurs conséquences;
- estimation du niveau d'acceptation des risques par les parties intéressées ainsi que des avantages et des coûts liés au fait de limiter les risques;
- définition et évaluation de différentes options possibles pour le contrôle des risques, évaluation d'options de prise en charge des risques résiduels et évaluation de l'acceptation des risques résiduels par les parties intéressées;
- élaboration d'un plan de mise en oeuvre, évaluation de l'efficacité du processus décisionnel de gestion du risque et surveillance de l'efficacité du programme de réduction des risques.

7. Profil des constatations. Dans nos vérifications, nous avons régulièrement fait part de nos inquiétudes concernant la gestion des risques importants dans les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Dans certains cas, nous avons décelé des incidents qui représentaient une menace pour la sécurité du public, le personnel au sein du gouvernement et l'environnement.

8. Dans des vérifications antérieures, nous avons constaté que les organismes de réglementation avaient beaucoup de difficulté à définir et à gérer les risques pour la santé et la sécurité. Nous avons trouvé des exemples de lacunes dans les secteurs suivants :

- identification des risques;
- méthodes d'évaluation des risques;

- information sur l'ampleur des risques pour la santé et la sécurité;
- information sur les responsabilités juridiques éventuelles.

9. Dans nos vérifications actuelles, nous trouvons encore des exemples de lacunes dans l'identification et la gestion du risque :

- on constate un manque de renseignements importants sur l'incidence des intoxications alimentaires chez les êtres humains et la présence d'agents pathogènes dans les denrées alimentaires;
- Santé Canada a dû faire face à un certain nombre de problèmes dans la surveillance des médicaments d'origine biologique après leur autorisation de mise en marché, notamment la surveillance des effets indésirables;
- la Commission canadienne de sûreté nucléaire devrait renforcer son analyse du risque et son évaluation de la performance des titulaires de permis;
- l'Office national de l'énergie n'a pas évalué les risques pour la santé et la sécurité liés à une réglementation moins normative sur les pipelines terrestres.

10. On note toutefois des améliorations. Ainsi, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a intensifié ses activités de surveillance concernant la protection des végétaux et la santé des animaux, et elle incorpore à son processus d'évaluation du risque les renseignements recueillis dans le cadre de ces activités. Santé Canada a adopté une démarche proactive afin de déterminer les risques pour la santé et la sécurité liés aux produits biologiques. Transports Canada a, dans l'ensemble, fait des progrès satisfaisants dans l'application d'une analyse systématique du risque en ce qui a trait à ses règlements sur la navigation aérienne et à ses activités de mise en application des règlements.

11. Évaluation par le gouvernement. En mars 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a regroupé les résultats concernant les évaluations des pratiques de la fonction de contrôleur effectuées par cinq ministères pilotes. Les constatations du Secrétariat coïncident avec les nôtres. Par exemple, celui-ci en est arrivé aux conclusions suivantes :

- même si la gestion du risque se comprend intuitivement, seuls quelques ministères ont commencé à établir un cadre formel d'évaluation du risque;
- les gestionnaires ont besoin de meilleurs outils pour évaluer les risques, et la plupart du temps il n'y a que peu de formation offerte;
- des cadres de délégation des pouvoirs sont en place, mais il faut les réexaminer en fonction d'une plus grande décentralisation.

Consultation et coordination

12. Contexte. Le gouvernement est de plus en plus conscient qu'il ne peut résoudre seul les problèmes. Il reconnaît la nécessité de consultations à grande échelle pour obtenir la coopération des parties visées, élaborer la formule de réglementation la plus efficace et encourager la conformité aux règlements et l'atteinte des objectifs.

13. La politique de réglementation fédérale de 1986 exigeait que les Canadiens soient consultés lors de l'établissement de règlements. Cette exigence a été réaffirmée dans l'ensemble des versions ultérieures de la politique. Dans la version actuelle, il est précisé que les organismes de réglementation doivent s'assurer « que les Canadiens et les Canadiennes ont été consultés et ont eu l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et des règlements ». Cette précision établit une volonté nette de voir la population canadienne consultée sur les programmes de réglementation, non simplement sur des règlements particuliers.

14. Profil des constatations. Dans le rapport de1993 du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances, les consultations sont considérées comme l'un des aspects présentant des problèmes. Le sous-comité a recommandé que les parties intéressées participent davantage à l'établissement des buts de la réglementation et à la définition des moyens à adopter pour les atteindre.

15. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les organismes de réglementation investissent beaucoup de temps et de ressources afin d'essayer de répondre aux demandes accrues de consultation émanant du public, de l'industrie et des gouvernements. Dans certains cas, nous avons constaté que les consultations ont donné les résultats attendus. Ainsi, dans le rapport de 1997 du vérificateur général, au chapitre 27, « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé », nous indiquons que les parties intéressées se sont déclarées extrêmement satisfaites du processus de consultation d'Environnement Canada.

16. Dans d'autres situations, les consultations auraient pu être considérablement améliorées. Le rapport de 1999 du commissaire, chapitre 2, « Les consultations sur les stratégies de développement durable », passe en revue le processus de consultation entrepris par 28 ministères et organismes en vue d'élaborer des stratégies de développement durable. Notre examen des plans de consultation sur la préparation des stratégies de développement durable ministérielles indique que les objectifs de la consultation étaient généralement clairs. Toutefois, dans son rapport, le commissaire fait état des préoccupations suivantes :

- il y avait des écarts considérables dans la qualité et le degré d'exhaustivité des plans de consultation des différents ministères;
- moins de la moitié des ministères avaient des politiques ou des lignes directrices internes pour les consultations;
- souvent, les ministères ne coordonnaient pas leurs consultations avec d'autres ministères;
- la plupart des ministères ne consultaient pas les parties intéressées sur la conception de leur stratégie de développement durable;

- les consultations auprès d'autres ministères se tenaient habituellement de façon trop tardive pour qu'il soit possible d'intégrer les constatations à un rapport, autrement que de manière superficielle;
- peu de ministères évaluaient leur processus de consultation;
- les participants recevaient une rétroaction de qualité inégale sur la manière dont leurs commentaires avaient été considérés.

17. Nos présentes vérifications continuent de montrer des améliorations au chapitre des consultations. Par exemple :

- des consultations exhaustives ont été tenues sur la réforme législative relative à la Commission canadienne de sûreté nucléaire;
- Santé Canada a pris des dispositions pour identifier les parties intéressées et les consulter au sujet des modifications proposées au cadre de réglementation de certains produits biologiques;
- Transports Canada a élaboré le Règlement de l'aviation canadien en utilisant un processus structuré de consultation nationale.

L'élaboration des règlements

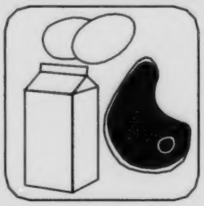
18. On utilise souvent des règlements précis pour protéger la santé et la sécurité. L'élaboration des règlements est régie par les normes de gestion du processus de réglementation fédérale. Dans le chapitre de notre rapport de 1989 sur le processus de réglementation fédérale, ainsi que dans les chapitres de notre rapport de 1993 concernant l'élaboration des règlements sur les pâtes et papiers, le programme de contrôle des armes à feu et le contrôle parlementaire sur l'imposition de droits d'utilisation, nous avons vérifié si les organismes de réglementation respectaient les normes existantes. Nous n'avons pas étudié ces questions dans d'autres rapports antérieurs, ni dans nos vérifications actuelles.

19. Auto-évaluations du gouvernement. En 1995, le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné instruction à sept principaux organismes de réglementation de mettre en oeuvre, au plus tard en décembre 1996, des normes obligatoires d'assurance de la qualité à l'égard du processus de réglementation. Ces normes se trouvaient dans la publication de 1995 du Conseil du Trésor, *Normes de gestion du processus de réglementation*.

20. Ces organismes devaient également utiliser ces normes pour déterminer leur conformité à la politique de réglementation du gouvernement et faire rapport au président du Conseil du Trésor avant le 31 décembre 1999. Le Conseil a obtenu les auto-évaluations des organismes, dont quatre d'organismes se consacrant essentiellement à des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, c'est-à-dire Santé Canada, Transports Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Environnement Canada.

21. Le Bureau du Conseil privé a regroupé les résultats des auto-évaluations afin de déterminer les capacités actuelles à l'échelle du gouvernement (voir la pièce ci-après). Dans l'ensemble, ce regroupement fait ressortir quatre points forts, où les capacités en matière de gestion sont bonnes ou élevées. Il s'agit de la surveillance du contexte réglementaire, de l'identification des problèmes éventuels, des consultations et des communications établies avec les parties intéressées et des démarches entreprises pour assurer la coordination interministérielle.

22. Treize secteurs ont été reconnus comme offrant des « possibilités d'amélioration », notamment de meilleurs mécanismes pour évaluer le besoin de réglementation, de meilleurs moyens d'effectuer les analyses avantages-coûts, plus de clarté dans la façon de renouveler les ressources des programmes de réglementation et une meilleure mesure du rendement.



23. Six des secteurs où il conviendrait d'apporter des améliorations sont classés comme étant aux « premières étapes d'élaboration » (voir la pièce ci-après). Il s'agit notamment de la mesure du rendement et de la reddition de comptes et de la classification des problèmes et des questions en ordre de priorité. Les autres secteurs se situent à mi-chemin entre ceux considérés comme étant aux « premières étapes d'élaboration » et ceux à « bonne capacité de gestion ».

24. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. En août 2000, le Bureau du Conseil privé parachevait un examen portant sur l'utilité de l'étude d'impact de la réglementation aux fins des prises de décisions et de l'élaboration des règlements. La politique de réglementation du gouvernement exige que les organismes de réglementation publient dans l'étude d'impact des renseignements sur les propositions de règlement. Ces renseignements doivent en principe décrire l'objet de la proposition, présenter les résultats de l'examen de diverses options réglementaires et non réglementaires, donner un résumé des résultats des consultations, indiquer les avantages et les coûts de la réglementation et décrire les politiques et les mesures de respect et de mise en application proposées.

25. L'examen du Conseil privé a porté sur six règlements adoptés par les principaux organismes de réglementation. Dans l'ensemble, les auteurs concluent que les exigences de l'étude d'impact ont eu une influence bénéfique sur le processus de réglementation. Plus précisément, il ressort de cet examen qu'en ce qui concerne les règlements de base, une grande quantité de renseignements est communiquée au public et aux décideurs gouvernementaux et que les consultations sont exhaustives.

26. Toutefois, les auteurs préviennent que la description des règlements ou des problèmes devrait être plus précise, que l'évaluation des options réglementaires et non réglementaires et du rapport avantages-coûts pourrait être considérablement améliorée, et que la description des politiques et des méthodes de conformité devrait être plus complète. Des recommandations visant à accentuer la pertinence et l'utilité des résumés des études d'impact de la réglementation sont aussi présentées.

Points saillants des forces des organismes de réglementation et des possibilités d'amélioration

Forces	Possibilités d'évolution ultérieure
• Surveillance du contexte réglementaire en vue du recueil de renseignements sur les questions et les problèmes et de la détermination des problèmes éventuels • Consultations auprès des parties intéressées et solides relations qui existent avec ces derniers • Communications avec les parties intéressées et diversité des médias utilisés pour communiquer • Coordination et harmonisation interministérielles et intergouvernementales	• **Meilleurs mécanismes pour déterminer le besoin de réglementation et classer les propositions de règlement en ordre de priorité** • Meilleure correspondance entre les projets de réglementation et la planification générale des ministères • Capacité accrue d'évaluer les autres options réglementaires et non réglementaires • Meilleure capacité dans l'analyse avantages-coûts, l'évaluation du fardeau de la réglementation et la préparation du résumé de l'étude d'impact de la réglementation • Plus grande clarté dans la façon d'affecter les ressources pour l'exécution des programmes de réglementation • **Davantage de programmes de formation à l'intention du personnel de la réglementation dans les secteurs des programmes** • **Meilleurs systèmes de mesure du rendement et de reddition de comptes concernant les programmes de réglementation, systèmes axés sur les résultats** • **Plus grande uniformité des procédés de règlement des plaintes et des différends** • **Documentation améliorée sur les processus et les programmes de gestion de la réglementation** • **Approche plus structurée de l'examen et de l'amélioration continus** • Simplification du processus et des lignes directrices découlant des normes de gestion du processus de réglementation (NGPR) • Plus grande normalisation de l'établissement des rapports par les ministères et les organismes en fonction des NGPR • Diffusion des pratiques exemplaires

Note : Les possibilités présentées en caractères gras sont considérées comme étant aux premières étapes d'élaboration.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Bureau du Conseil privé

27. Nous sommes toutefois préoccupés par le fait que la qualité des analyses avantages-coûts et des études d'impact nécessite encore d'importantes améliorations. En 1989 et en 1993, nous faisions des réserves quant à la qualité de ces analyses et de ces études. Les procédures visent à permettre de déterminer objectivement si les avantages sociaux et économiques de l'adoption d'un règlement sont plus importants que les coûts. Sans cette information, le public et les décideurs peuvent difficilement se faire une idée aussi exacte que possible de ce que le règlement permettra de réaliser, et à quel coût.

28. Le rapport du Forum des politiques publiques. En février 2000, le Forum des politiques publiques publiait un rapport, *Managing Regulation : Policy, Practice and Prognosis* (Gestion des règlements : politique, pratique et pronostic), dans lequel il présentait les résultats d'une table ronde multipartite tenue à l'automne de 1999 sur le processus de réglementation du gouvernement fédéral et sa mise en oeuvre. Au nombre des participants figuraient 15 associations industrielles, cinq ministères et organismes fédéraux, deux ministères provinciaux et l'Association des consommateurs du Canada.

29. Selon le rapport, les participants étaient d'accord pour dire que la politique de réglementation était satisfaisante, mais qu'il semblait y avoir un fossé, dans l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux, entre la politique et sa mise en oeuvre.

30. Plus précisément, les participants ont formulé les observations suivantes :

- le processus d'élaboration des règlements est souvent peu équitable;
- les techniques de l'étude d'impact de la réglementation, comme l'analyse avantages-coûts, tendent à être mal utilisées ou à être manipulées afin de favoriser une position donnée;
- le processus est d'une lenteur, d'une lourdeur et d'une rigidité excessives;

Points saillants des forces des organismes de réglementation et des possibilités d'amélioration

Forces

- Surveillance du contexte réglementaire en vue du recueil de renseignements sur les questions et les problèmes et de la détermination des problèmes éventuels
- Consultations auprès des parties intéressées et solides relations qui existent avec ces derniers
- Communications avec les parties intéressées et diversité des médias utilisés pour communiquer
- Coordination et harmonisation interministérielles et intergouvernementales

Possibilités d'évolution ultérieure

- **Meilleurs mécanismes pour déterminer le besoin de réglementation et classer les propositions de règlement en ordre de priorité**
- Meilleure correspondance entre les projets de réglementation et la planification générale des ministères
- Capacité accrue d'évaluer les autres options réglementaires et non réglementaires
- Meilleure capacité dans l'analyse avantages-coûts, l'évaluation du fardeau de la réglementation et la préparation du résumé de l'étude d'impact de la réglementation
- Plus grande clarté dans la façon d'affecter les ressources pour l'exécution des programmes de réglementation
- **Davantage de programmes de formation à l'intention du personnel de la réglementation dans les secteurs des programmes**
- **Meilleurs systèmes de mesure du rendement et de reddition de comptes concernant les programmes de réglementation, systèmes axés sur les résultats**
- **Plus grande uniformité des procédés de règlement des plaintes et des différends**
- **Documentation améliorée sur les processus et les programmes de gestion de la réglementation**
- **Approche plus structurée de l'examen et de l'amélioration continus**
- Simplification du processus et des lignes directrices découlant des normes de gestion du processus de réglementation (NGPR)
- Plus grande normalisation de l'établissement des rapports par les ministères et les organismes en fonction des NGPR
- Diffusion des pratiques exemplaires

Note : Les possibilités présentées en caractères gras sont considérées comme étant aux premières étapes d'élaboration.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Bureau du Conseil privé

27. Nous sommes toutefois préoccupés par le fait que la qualité des analyses avantages-coûts et des études d'impact nécessite encore d'importantes améliorations. En 1989 et en 1993, nous faisions des réserves quant à la qualité de ces analyses et de ces études. Les procédures visent à permettre de déterminer objectivement si les avantages sociaux et économiques de l'adoption d'un règlement sont plus importants que les coûts. Sans cette information, le public et les décideurs peuvent difficilement se faire une idée aussi exacte que possible de ce que le règlement permettra de réaliser, et à quel coût.

28. Le rapport du Forum des politiques publiques. En février 2000, le Forum des politiques publiques publiait un rapport, *Managing Regulation : Policy, Practice and Prognosis* (Gestion des règlements : politique, pratique et pronostic), dans lequel il présentait les résultats d'une table ronde multipartite tenue à l'automne de 1999 sur le processus de réglementation du gouvernement fédéral et sa mise en oeuvre. Au nombre des participants figuraient 15 associations industrielles, cinq ministères et organismes fédéraux, deux ministères provinciaux et l'Association des consommateurs du Canada.

29. Selon le rapport, les participants étaient d'accord pour dire que la politique de réglementation était satisfaisante, mais qu'il semblait y avoir un fossé, dans l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux, entre la politique et sa mise en oeuvre.

30. Plus précisément, les participants ont formulé les observations suivantes :

- le processus d'élaboration des règlements est souvent peu équitable;
- les techniques de l'étude d'impact de la réglementation, comme l'analyse avantages-coûts, tendent à être mal utilisées ou à être manipulées afin de favoriser une position donnée;
- le processus est d'une lenteur, d'une lourdeur et d'une rigidité excessives;

- le gouvernement a encore tendance à réglementer, non à chercher des solutions de rechange;
- la pratique répandue de la réglementation par négociation et marchandage soulève des doutes sur la cohérence des lois et des règles.

Les ressources humaines

31. Contexte. La politique de réglementation exige que les organismes de réglementation, lorsqu'ils gèrent les risques pour le compte des Canadiens, s'assurent « que les ressources limitées dont le gouvernement dispose vont aux secteurs où elles procureront les plus grands avantages ». Cette disposition est difficile à appliquer lorsque l'évaluation des risques comporte des lacunes.

32. Les principaux défis liés aux ressources humaines auxquels sont confrontés les programmes de réglementation sont l'obtention de fonds suffisants pour embaucher du personnel et la détermination du type ainsi que du nombre d'employés et de leurs compétences. Les programmes doivent également maintenir un nombre suffisant d'inspecteurs, formés adéquatement aux méthodes et aux technologies d'avant-garde, et dirigés par des personnes qui ont une bonne compréhension du travail que font ces inspecteurs. On dénombre environ 5 000 inspecteurs au sein des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. La plupart sont des employés de Santé Canada, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments ou de Transports Canada.

33. Profil des constatations. Nos vérifications antérieures nous ont permis de constater de nombreux cas d'insuffisance de ressources en regard des responsabilités. Par exemple, nous avons constaté qu'il n'y avait pas assez de ressources pour effectuer les tâches suivantes :

- surveiller à long terme le programme de radioprotection et la conformité à la sûreté nucléaire;
- faire face aux nouveaux enjeux dans le secteur énergétique national;
- appliquer et tenir à jour des connaissances spécialisées et un savoir-faire technique dans l'élimination des déchets radioactifs à une grande profondeur.

34. Selon nos présentes vérifications, la Commission canadienne de sûreté nucléaire, le régime de réglementation des produits d'origine biologique de Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments connaissent actuellement des problèmes de dotation importants, ou en connaîtront bientôt.

35. La situation à Santé Canada illustre les problèmes et leurs ramifications. À la suite de la publication en 1997 du rapport de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (Commission Krever), le gouvernement a annoncé, en 1998, un investissement de 125 millions de dollars, au cours des cinq années suivantes, destiné à renforcer le programme de sûreté du sang administré par Santé Canada, y compris les programmes de réglementation et de surveillance des produits biologiques connexes. Le gouvernement a également autorisé le Ministère à engager 84 employés à temps plein en 1998-1999, jusqu'à concurrence de 133 d'ici 2002-2003.

36. Le Ministère a fait savoir qu'il lui reste encore à combler 30 des 94 postes alloués en 1999-2000 au Programme des produits thérapeutiques. Les postes vacants ont été identifiés soit comme « dotation en cours », soit comme « dotation à entreprendre », et ont trait à des activités d'enquêtes relatives à la conformité et à la mise en application des règlements, d'évaluations pré- et post-commercialisation, de la surveillance après commercialisation, de la recherche réglementaire et de l'élaboration de politiques. D'après le Ministère, ces lacunes sont imputables à un certain nombre de facteurs, au nombre desquels figurent la lenteur du processus de dotation, l'absence de candidats qualifiés, la non-compétitivité salariale et la réticence des candidats éventuels à travailler dans le secteur des produits biologiques, étant donné le contexte peu favorable qui a suivi le rapport Krever.

37. Ces problèmes de dotation se répercutent de façon importante sur la capacité du Ministère de gérer le volume de travail généré par l'examen pré-commercialisation des nouveaux produits biologiques et d'évaluer ces

substances après leur mise sur le marché. Cette situation a pour conséquences un important arriéré dans l'examen des présentations de nouveaux médicaments d'origine biologique, l'incapacité de respecter les objectifs de rendement établis, ainsi que l'impossibilité de terminer certaines évaluations post-commercialisation. On s'attend à ce que ces problèmes s'aggravent après la mise en oeuvre des modifications proposées au cadre de réglementation régissant les essais cliniques. La période actuelle de 60 jours pour l'approbation des dossiers sera fixée à 30 jours seulement pour l'approbation de nombreuses demandes d'autorisation d'essais cliniques. Bien qu'il ait reçu l'autorisation d'accroître son effectif, Santé Canada prévoit éprouver des difficultés à engager d'autres ressources qualifiées dans un avenir rapproché. Au niveau de dotation actuel, on estime que ces modifications augmenteront encore l'arriéré existant dans l'examen des présentations de nouveaux médicaments d'origine biologique.

38. D'autres organismes de réglementation éprouvent eux aussi des difficultés. L'Agence canadienne d'inspection des aliments estime que, d'ici 2006, 734 de ses employés engagés pour une période indéterminée pourront prendre leur retraite, notamment le tiers environ des inspecteurs et des vétérinaires. L'Agence a déjà de la difficulté à doter certains postes.

39. Bien que la Commission canadienne de sûreté nucléaire ait établi un ordre de priorités et élaboré plusieurs politiques et pratiques importantes en ce qui a trait aux ressources humaines, elle a aussi de la difficulté à recruter du personnel scientifique et technique. Malgré les initiatives de la direction, le taux actuel de disponibilité d'emploi est élevé et les postes restent longtemps vacants. En outre, l'effectif vieillit et pourrait subir une perte de leadership et d'expérience.

40. Évaluation par le gouvernement. L'évaluation du gouvernement en ce qui touche les problèmes de ressources humaines au sein des organismes de réglementation rejoint la nôtre. Le gouvernement a décelé des risques importants au niveau du maintien et du recrutement des inspecteurs. Le Comité des hauts fonctionnaires a évalué la capacité du gouvernement d'accomplir ses fonctions de réglementation et d'inspection de base. Le rapport publié en novembre 1999 par le Comité, *Mandat public : Garder la population canadienne en sécurité et en bonne santé*, souligne un certain nombre de problèmes importants pour ces fonctions. Il met en évidence une population vieillissante, des postes vacants en grand nombre, un taux de recrutement faible et une forte attrition dans certains secteurs clés. Les données montrent que ces problèmes vont s'exacerber au cours des prochaines années.

41. Dans son rapport, le Comité fait les constatations suivantes :

- Le volume de travail des inspecteurs a augmenté considérablement, et le coût de leur formation est élevé. À Transports Canada par exemple, la formation d'un nouvel inspecteur jusqu'à ce qu'il soit pleinement qualifié peut coûter jusqu'à 150 000 dollars et s'échelonner sur deux ans.
- Le gouvernement doit chercher à obtenir des ressources humaines rares dans un marché hautement concurrentiel. Les principaux spécialistes de certaines maladies reçoivent des salaires de plus de 200 000 dollars dans le secteur privé. Dans des domaines comme le génie aérien et le génie maritime, l'écart de salaire entre le secteur public et le secteur privé est maintenant supérieur à 40 p. 100. Il est peu probable que le gouvernement puisse combler des écarts de cette envergure.

- L'avancement professionnel s'effectue par des promotions à des postes de gestion. Or, ce n'est peut-être pas toujours le meilleur moyen d'utiliser des compétences rares.
- La situation en matière de responsabilité juridique personnelle des inspecteurs et les dommages que pourraient causer leurs décisions suscitent des inquiétudes. L'élément d'incertitude a amené certains inspecteurs à adopter une approche extrêmement prudente dans la gestion du risque.

42. Le rapport fait remarquer que le milieu de la réglementation et de l'inspection est sensiblement plus âgé que la fonction publique en général et qu'il présente un taux élevé de départ en raison de son fort taux d'admissibilité à la retraite. De surcroît, au vu des tendances historiques, on peut s'attendre à de nombreux départs pour d'autres raisons que la retraite. Le recrutement se fait presque exclusivement sur le marché externe, ce qui accentue au plus haut point la concurrence avec l'industrie. En raison des exigences uniques d'accréditation, la mobilité entre les programmes de réglementation est faible.

43. Le rapport souligne qu'en 2008, environ 40 p. 100 des membres du milieu de la réglementation et de l'inspection seront admissibles à la retraite, comparativement à 33 p. 100 pour la fonction publique en général. Toutefois, certains groupes d'inspection ont un taux plus élevé d'admissibilité prévue à la retraite. Par exemple, le groupe chargé de la réglementation des normes alimentaires affiche un taux d'environ 48 p. 100.

44. Le rapport fait aussi observer que le rôle des inspecteurs a considérablement changé. Auparavant, les inspecteurs gouvernementaux examinaient en général les procédés et les produits, évaluaient leur sécurité et prenaient les mesures qui s'imposaient ou concevaient les règles qui devaient être suivies pour réduire les risques à un niveau acceptable. À présent, ils éduquent le milieu de l'industrie, encouragent au changement, surveillent les activités et mettent les règlements en application. Ce rôle vise à forger une expertise dans l'industrie, de manière à augmenter la probabilité que celle-ci fonctionne dans le respect des règlements.

45. Le rapport souligne que les nouvelles fonctions d'éducation et de surveillance sont beaucoup plus complexes pour les inspecteurs. Le milieu de l'inspection éprouve de la difficulté à interpréter, dans le nouveau contexte opérationnel, ce que l'on entend par service à la clientèle, concept sur lequel le gouvernement met l'accent. Les compétences supplémentaires que les inspecteurs doivent maintenant posséder comprennent un éventail de qualifications non techniques pour permettre l'éducation, la surveillance, l'encouragement au changement d'attitude et la mise en place de nouvelles compétences chez les clients de l'industrie.

Le recouvrement des coûts

46. Contexte. Une partie des coûts d'exploitation des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité sont recouvrés auprès des entreprises réglementées. L'information indiquant la proportion du financement des programmes qui repose sur le recouvrement des coûts n'est pas facile à obtenir. Nous estimons que, pour les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, il y a eu recouvrement d'environ 154,6 millions de dollars en 1997-1998. Selon la législation applicable, ces fonds peuvent être redépensés par les organismes de réglementation ou être versés aux recettes générales du gouvernement.

47. En 1999-2000, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a recouvré environ 54 millions de dollars (ou 13 p. 100) de ses dépenses totales, qui atteignaient 416 millions de dollars environ. Elle a été autorisée à redépenser ces fonds. Le Programme des produits thérapeutiques de Santé Canada, qui réglemente les produits pharmaceutiques et les dispositifs médicaux, a recouvré environ 40 millions de dollars (ou 63,5 p. 100) de ses dépenses totales de 63 millions de dollars. Ces fonds peuvent tous être redépensés par le Ministère.

48. En 1997-1998, l'Office national de l'énergie a recouvré environ 24,7 millions de dollars (ou 88 p. 100) de l'ensemble de ses dépenses, qui étaient d'environ 28 millions de dollars. Ces sommes ont été versées aux recettes générales du gouvernement. La Commission de contrôle de l'énergie atomique, maintenant la Commission canadienne de sûreté nucléaire, a perçu 30,8 millions de dollars (ou environ 70 p. 100) du total de ses dépenses de 43,8 millions de dollars. Dans ce cas-ci également, les sommes ont été versées aux recettes générales du gouvernement.

49. Le gouvernement fédéral a indiqué qu'il appliquera le recouvrement des coûts seulement à l'égard des activités qui représentent un rôle légitime et nécessaire, ne sont pas assurées par un organisme privé ou bénévole et offrent à des bénéficiaires identifiables des avantages directs dépassant ceux que reçoit le grand public. En 1994, le gouvernement a fait du recouvrement des coûts une priorité pour les ministères et les organismes. Parallèlement, il comprimait les dépenses dans le but d'éliminer le déficit. Des droits ont commencé à être imposés pour des services qui étaient auparavant offerts gratuitement.

50. Il incombe aux ministres de mettre en oeuvre et de modifier les frais d'utilisation dans leur champ de responsabilité. En établissant une relation entre les coûts des services et les droits imposés, le gouvernement espérait que l'industrie pourrait examiner ces droits afin de vérifier s'ils étaient justes et si les services étaient dispensés de façon efficace. Les clients qui ont l'impression de ne pas avoir été traités équitablement par les ministères lors du processus d'établissement des droits doivent s'adresser au président du Conseil du Trésor.

51. La politique sur le recouvrement des coûts vise :

- à favoriser une affectation efficiente des ressources;
- à promouvoir une approche équitable du financement des programmes gouvernementaux, obligatoires ou non, en faisant payer des frais d'utilisation justes aux clients ou aux bénéficiaires de services qui vont au-delà de ceux offerts au grand public;
- à donner à la population canadienne une juste rétribution pour l'accès à des ressources publiques ou pour l'exploitation de celles-ci.

52. La politique exige que les ministères et les organismes appliquent les principes suivants :

- tenir des consultations véritables avec les clients tout au long du processus d'établissement des frais, y compris la tenue d'études d'impact et la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends;
- se conformer aux pratiques appropriées d'établissement des prix et des coûts;
- traiter toutes les recettes générées par les frais d'utilisation comme des fonds publics;
- dépenser ces recettes uniquement avec l'autorisation préalable du Parlement et du Conseil du Trésor.

53. Profil des constatations. Nous avons fait part au Parlement de diverses préoccupations importantes concernant l'introduction de la politique sur le recouvrement des coûts. Nous avons examiné l'application des frais d'utilisation dans notre rapport de 1993, au chapitre 25, « Le contrôle parlementaire sur l'obtention de recettes par l'imposition de droits d'utilisation ». Plus récemment, nous avons étudié en détail la gestion des frais d'utilisation à Agriculture et Agroalimentaire Canada, à la Commission canadienne des grains et à l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Les résultats présentés dans notre rapport de septembre 1999, au chapitre 11, « Portefeuille de l'Agriculture -- Les frais d'utilisation », illustrent nos inquiétudes.

54. Nous avons notamment fait état des préoccupations suivantes :

- cadres législatifs insuffisants;
- méthodes d'identification et d'affectation des coûts incohérentes;
- absence de lignes directrices précises et exécutoires pour la fixation du prix des services;
- définitions floues des avantages pour les secteurs privé et public;
- absence de coordination entre les organismes centraux fédéraux;
- absence de renseignements intégrés pour la planification et la communication de rapports;
- renseignements insuffisants sur les frais d'utilisation communiqués aux parties concernées, notamment non-publication dans le budget annuel des recettes ainsi générées;
- études d'impact inadéquates;
- absence de processus d'appel ouvert, transparent et indépendant à l'intention des parties visées par les frais d'utilisation;
- nécessité de consultations plus larges sur les frais de services afin de tenir compte des intérêts du public et de ceux qui paient les frais.

55. Dans le cadre de la présente vérification du régime de réglementation des produits biologiques de Santé Canada, nous avons examiné le recouvrement des coûts au titre du service d'examen des médicaments d'origine biologique. Depuis 1994-1995, le Ministère recouvre auprès du fabricant une partie des coûts de l'examen effectué en vue d'autoriser la mise sur le marché de médicaments d'origine biologique. L'industrie pharmaceutique s'attendait à ce que le recouvrement des coûts aide le Ministère à améliorer ses objectifs de rendement concernant des délais plus courts. Nous n'avons toutefois trouvé aucun objectif clair indiquant une relation entre le recouvrement des coûts et le raccourcissement des délais d'approbation. Dans le cas des nouveaux médicaments d'origine biologique approuvés en 1999, il a fallu au Ministère 328 jours en moyenne (par rapport à un rendement visé de 180 jours) pour examiner les présentations prioritaires, et 545 jours (par rapport à un objectif de 300 jours) pour l'examen des présentations non prioritaires.

56. Dans son évaluation récente de l'initiative en matière de recouvrement des coûts, le Ministère s'est rendu compte qu'il n'était pas facile de différencier avantages privés et avantages publics du recouvrement des coûts pour les médicaments d'origine biologique.

57. Rapport du Comité permanent des finances. En juin 2000, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a publié les résultats de son examen du recouvrement des coûts au gouvernement, dans un rapport intitulé *Nouvelle orientation : Étude sur le recouvrement des coûts*. Le comité a vérifié si la politique sur le recouvrement des coûts et la tarification du Conseil du Trésor était mise en oeuvre de façon uniforme au gouvernement et si elle était satisfaisante. Les préoccupations formulées par le comité coïncident avec les nôtres.

58. Le comité a constaté que la politique est en général conforme aux saines pratiques économiques. Toutefois, les ministères n'en font pas une application uniforme. En outre, la supervision centrale et le règlement des différends sont inefficaces ou absents. Le comité s'est demandé si les frais d'utilisation n'étaient pas perçus comme un impôt, plutôt que comme le prix à payer pour l'obtention d'un service, et s'inquiète de constater que les ministères ne s'en tiennent pas aux lignes directrices établies à l'origine dans le programme de recouvrement des coûts .

59. Le comité a aussi fait remarquer que certains groupes s'inquiètent du fait que l'intégrité des programmes de réglementation puisse être menacée étant donné que les organismes de réglementation comptent sur le recouvrement des coûts pour obtenir des fonds.

60. Le comité a conclu qu'une évaluation du coût et des bénéfices des frais d'utilisation s'imposait à l'échelle du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait savoir au comité qu'une étude de la politique sur le recouvrement des coûts est en cours. Celle-ci devrait être terminée d'ici l'hiver 2001.

Observation et mise en application

61. Contexte. Les règlements établissent un processus ou des exigences juridiques à l'intention des entreprises engagées dans des activités touchant la santé et la sécurité. Pour être conforme, une entreprise doit satisfaire à ces exigences. Afin d'assurer cette conformité, les programmes de réglementation doivent veiller à ce que ceux qui doivent se conformer aux lois comprennent ce que l'on attend d'eux, et à ce que les lois soient appliquées d'une façon juste, prévisible et uniforme. Les règlements doivent comporter des dispositions qui sont cohérentes, compréhensibles, mesurables et applicables.

62. La complexité de la mise en application d'un règlement dépend de sa nature. L'âge d'une loi ou d'un règlement décide souvent de la quantité et de la qualité des renseignements sur la conformité qui pourront être obtenus. Certains règlements visent une activité permanente dans un secteur précis, comme la production de pâtes et papiers. D'autres règlements peuvent porter sur une activité transitoire, plus difficile à contrôler, comme le transport et l'élimination des déchets dangereux. Enfin, certains règlements peuvent imposer des exigences techniques complexes, dont il est parfois difficile de vérifier la bonne mise en application.

63. L'observation et la mise en application sont également fortement influencés par les changements technologiques, les pressions exercées par la concurrence économique, l'insuffisance des ressources humaines, la vigilance du public et la dépendance envers des mécanismes de collaboration avec les provinces et les territoires.

64. Les programmes d'inspection permettent de vérifier l'observation des lois et de leurs règlements. Le type et la fréquence des activités d'inspection et de surveillance à mener sont précisés dans un plan. Celui-ci tient habituellement compte des priorités, des problèmes connus, des facteurs opérationnels et de la variabilité régionale. Des inspections peuvent aussi avoir lieu à la suite d'incidents précis.

65. Les politiques ou les procédures des ministères prévoient un certain nombre de mesures qui peuvent être prises pour remédier à des cas de non-observation. Elles vont d'avertissements verbaux et écrits à des poursuites pénales. Selon le rapport du Comité des hauts fonctionnaires, *Mandat public*, les organismes de réglementation tendent de plus en plus à assurer l'observation de la loi grâce à des programmes éducatifs, à l'encouragement aux transferts technologiques et à l'auto-évaluation.

66. Profil des constatations. Nos vérifications antérieures ont mis en évidence des lacunes systématiques dans l'observation et la mise en application des règlements, notamment les suivantes :

- objectifs flous concernant le respect des exigences des lois et des politiques;
- mauvaise identification des groupes réglementés, processus de détermination des inspections à effectuer inefficace, et manque d'uniformité dans la couverture des inspections au sein des groupes réglementés;
- utilisation insuffisante de l'évaluation des risques pour cibler les activités d'inspection;
- renseignements insuffisants sur les taux de non-observation et leurs conséquences;
- mise en oeuvre inadéquate des programmes de vérification et d'inspection dont les résultats servent à mesurer le rendement;
- insuffisance des inspections aléatoires visant à déceler et à éviter des cas de non-observation;
- confiance excessive dans l'observation volontaire et vérification limitée visant à démontrer que cette confiance est justifiée;
- absence d'examens à l'échelon national pour s'assurer que les différentes régions utilisent des procédures uniformes.

67. Nos présentes vérifications continuent de révéler des lacunes dans les mesures prises pour assurer le respect des exigences de la réglementation relative à la santé et à la sécurité. Par exemple, le cadre d'observation et de mise en application de la Commission canadienne de sûreté nucléaire est incomplet. Celle-ci devrait sans tarder élaborer les documents de réglementation qui lui font défaut et mettre en oeuvre sa politique d'observation et de mise en application.

68. À l'égard des problèmes de non-conformité, la politique de l'Agence canadienne d'inspection des aliments exige que les inspecteurs prennent des mesures pour assurer la conformité dans les plus brefs délais et éviter que les problèmes ne se répètent. Or, après examen d'un échantillon de cas, nous avons constaté que les mesures de conformité n'étaient pas suffisantes pour atteindre les objectifs de l'Agence, en raison des limites imposées par la législation en vigueur ou parce que les inspecteurs omettaient de prendre des mesures de conformité plus strictes.

69. À Santé Canada, notre vérification du régime de réglementation des produits biologiques présente des constatations au sujet d'établissements qui traitent et distribuent du sperme humain destiné à la procréation assistée. Ces constatations illustrent le risque que posent des approches incomplètes en ce qui a trait aux inspections. En juin 1996, Santé Canada a mis en place des règlements visant ces établissements. Or, le Ministère n'a commencé à effectuer ses premiers contrôles et ses premières inspections qu'en mars 1999. Bien qu'un processus de certification et un régime d'inspection aient dû faire partie du cadre de réglementation instauré en 1996, il n'en fut rien. Aucun plan d'inspection à l'égard des installations de traitement du sperme humain n'a été établi avant 1999, et aucun protocole opératoire normalisé n'était en place.

70. En mars 1999, des problèmes décelés par une banque de sperme de l'Ontario ont déclenché, l'été suivant, une inspection de recherche à l'échelle nationale par Santé Canada, visant tous les établissements connus de traitement et de distribution de sperme humain. Le Ministère a constaté que 43 des 51 établissements visés par l'enquête ne respectaient pas le règlement dans son intégralité. Sur ces 43 établissements, 17 ne réalisaient pas les tests nécessaires pour déceler des maladies infectieuses précises, et plus de la moitié ne conservaient pas de registres adéquats permettant à Santé Canada de déterminer si les tests en question avaient été effectués. En conséquence, Santé Canada a saisi la plupart des stocks de sperme humain destiné à la procréation assistée au Canada, ce qui a suscité de fortes inquiétudes chez les receveuses.

71. Malgré la présence de ces problèmes dans les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, on note des améliorations. En avril 1999, Santé Canada instaurait un programme pour l'inspection de tous les établissements connus de sperme humain, et commençait à élaborer et à mettre à l'essai des protocoles opératoires normalisés pour les inspections de recherche. En outre, le Ministère a donné une formation officielle à ses agents de vérification de la conformité afin qu'ils aient les connaissances et les compétences nécessaires pour réaliser leur travail. À l'Agence canadienne d'inspection des aliments, dans le cadre de quatre des cinq mécanismes de diversification des modes de prestation des services concernant la santé animale et la protection des végétaux, une attention considérable a été consacrée à la surveillance, au contrôle et à la vérification de la conformité. La Direction des services de la navigation aérienne et espace aérien de Transports Canada a effectué plus de 150 vérifications et inspections jusqu'à ce jour, et fait 130 découvertes et observations. Pour faire appliquer la réglementation, la Direction a eu recours aux conseils, à des amendes et à des suspensions de permis.

Rapports sur l'efficacité

72. Contexte. Le Conseil du Trésor exige que les ministères préparent chaque automne des rapports sur le rendement. Ces rapports, à titre d'éléments du budget principal des dépenses, sont présentés à la Chambre des communes et transmis au comité permanent compétent. Ils visent à communiquer de l'information sur les résultats obtenus. Certaines entités fédérales sont assujetties à des exigences de rapport imposées par la loi. C'est le cas notamment de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, qui doit communiquer des données sur ses résultats dans son rapport annuel.

73. Profil des constatations. Nos vérifications antérieures des rapports sur l'efficacité des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ont fait ressortir de sérieuses lacunes, par exemple :

- absence d'exigences précises en matière de rapports;
- données non cohérentes et incomplètes;
- absence de protocoles communs pour mesurer et estimer les incidents, d'où impossibilité de comparer les résultats;
- vérification insuffisante des résultats réels;
- absence d'indicateurs de rendement pour étayer l'énoncé des résultats obtenus.

74. Nos vérifications ont aussi mis en évidence des situations où le Parlement n'a pas été correctement informé :

- en ce qui concerne les résultats des efforts déployés à l'échelle nationale pour réduire le smog, le Parlement n'a pas reçu de renseignements explicites, complets et en temps opportun sur la suite donnée aux promesses faites à la population canadienne en 1990;
- en ce qui a trait aux résultats des ententes conclues en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, le Parlement a reçu de l'information incomplète et périmée;
- à propos de la réalisation des objectifs des programmes en vue de l'élimination des déchets dangereux, le Parlement n'a pas reçu d'information sur les dépenses réelles, les résultats atteints ou susceptibles de l'être et les restrictions;
- au chapitre des activités fédérales d'assurance de la salubrité des aliments, le Parlement n'a pas reçu de description concernant les objectifs du système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments, les rôles des ministères participants et les résultats obtenus;
- en ce qui a trait au programme d'inspection de la santé animale et de la protection des végétaux, le Parlement a reçu des renseignements qui n'étaient pas suffisants pour lui permettre de comprendre et d'évaluer le rendement du programme et les mesures prises en cas de grave épidémie ou d'infestation par des ravageurs;
- en ce qui concerne les centrales nucléaires et les permis visant les substances et les radio-isotopes réglementés, le Parlement a reçu des renseignements limités sur les mesures relatives aux permis et sur le nombre d'inspections de conformité.

75. Nos présentes vérifications continuent de mettre en évidence des lacunes dans les rapports sur l'efficacité. Par exemple, la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments* exige que l'Agence prépare un plan général d'activités et un rapport annuel à l'intention du Parlement. Le plan d'activités doit préciser les objectifs ainsi que le rendement prévu en regard de ces objectifs. Le plan pour 1997-2000 ne contient que des renseignements limités sur les jalons, les calendriers, l'ampleur prévue de l'effort et la mesure de l'atteinte des buts. Les renseignements fournis sont inadéquats parce qu'ils ne permettent pas au Parlement et au public de juger du succès obtenu par l'Agence.

76. La Commission canadienne de sûreté nucléaire, à l'instar d'autres organismes de réglementation nucléaire, a eu de la difficulté à rendre compte de sa performance. Bien que son rapport annuel présente de nombreux renseignements sur les résultats, la Commission devrait élaborer des attentes valables en matière de rendement et rendre compte des mesures en les situant dans une stratégie et un contexte clairs.

77. Transports Canada a amélioré ses rapports sur l'efficacité en publiant les rapports annuels de la Direction des services de la navigation aérienne et espace aérien. Cependant, la qualité des données sur la sécurité laisse à désirer. En 1997, nous avons indiqué que ce ministère devrait procéder à des examens officiels de la qualité des données sur la sécurité aérienne qu'elle reçoit de NAV CANADA. Transports Canada n'a toujours pas réalisé, ou prévu de réaliser, un examen officiel de ces données.

78. Le taux des incidents pour cause de pertes d'espacement (c'est-à-dire la distance qui doit être maintenue entre les aéronefs) est, pour un fournisseur de services de navigation aérienne, un indicateur essentiel de l'efficacité des mesures de sécurité. Pour être utiles à des fins tant de gestion que de reddition de comptes, il est essentiel que ces données soient récentes et exactes. Transports Canada n'a pas encore rapproché les rapports du Système de comptes rendus quotidiens des événements de l'aviation civile (CADORS), avec les données du système de rapports d'incidents exploité par le Bureau de la sécurité des transports du Canada. De plus, le régime de vérification du Ministère pour NAV CANADA ne prévoit pas de tests de l'intégralité et de l'exactitude des rapports du CADORS par consultation de la source primaire (c'est-à-dire les enregistrements radar et sonores). De tels tests ont été effectués par une autre compétence, qui a constaté une tendance à la sous-déclaration des incidents dans le cas des systèmes où les événements sont rapportés par l'intéressé.

(suite de la page 24-22)

24.85 La politique de réglementation du gouvernement a pour objectif d'encourager la conception et la mise en oeuvre de programmes de réglementation efficaces. Au cours de la dernière décennie, nos vérifications des programmes de réglementation fédérale relatifs à la santé et à la sécurité ont mis en évidence de nombreuses situations où les organismes de réglementation n'avaient pas répondu aux attentes de la politique de réglementation du gouvernement. Bien que l'efficacité ou l'exposition au risque ne puisse être jugée uniquement en fonction de la conformité aux politiques, il reste que des programmes bien structurés et bien mis en oeuvre améliorent la rentabilité et réduisent le risque d'échec de la réglementation.

Clarifier les priorités et les valeurs

24.86 Selon le rapport de 1999 de Santé Canada intitulé *Consultations nationales - Rapport sommaire*, les Canadiens croient que « la santé et la sécurité doivent avoir préséance sur les considérations économiques et les autres considérations. » Or, la politique de réglementation du gouvernement renferme des exigences potentiellement contradictoires. Elle exige en effet que les coûts et les objectifs économiques soient pris en considération lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes de réglementation. À notre avis, il faudrait que le gouvernement précise les priorités de la politique à l'égard des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité et qu'il indique clairement l'équilibre qu'il a atteint entre protection des Canadiens et coûts et autres objectifs.

24.87 Notre préoccupation à l'égard des priorités de ces programmes provient de l'importance accordée aux considérations économiques dans la politique de réglementation, des possibilités de conflits d'intérêts liés à la politique sur le recouvrement des coûts et de l'accent mis récemment par le gouvernement sur le service à la clientèle.

24.88 La politique de réglementation souligne la nécessité, pour les organismes de réglementation, de tenir compte des aspects économiques. Depuis 1986, la politique fait grand cas de l'importance de

75. Nos présentes vérifications continuent de mettre en évidence des lacunes dans les rapports sur l'efficacité. Par exemple, la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments* exige que l'Agence prépare un plan général d'activités et un rapport annuel à l'intention du Parlement. Le plan d'activités doit préciser les objectifs ainsi que le rendement prévu en regard de ces objectifs. Le plan pour 1997-2000 ne contient que des renseignements limités sur les jalons, les calendriers, l'ampleur prévue de l'effort et la mesure de l'atteinte des buts. Les renseignements fournis sont inadéquats parce qu'ils ne permettent pas au Parlement et au public de juger du succès obtenu par l'Agence.

76. La Commission canadienne de sûreté nucléaire, à l'instar d'autres organismes de réglementation nucléaire, a eu de la difficulté à rendre compte de sa performance. Bien que son rapport annuel présente de nombreux renseignements sur les résultats, la Commission devrait élaborer des attentes valables en matière de rendement et rendre compte des mesures en les situant dans une stratégie et un contexte clairs.

77. Transports Canada a amélioré ses rapports sur l'efficacité en publiant les rapports annuels de la Direction des services de la navigation aérienne et espace aérien. Cependant, la qualité des données sur la sécurité laisse à désirer. En 1997, nous avons indiqué que ce ministère devrait procéder à des examens officiels de la qualité des données sur la sécurité aérienne qu'elle reçoit de NAV CANADA. Transports Canada n'a toujours pas réalisé, ou prévu de réaliser, un examen officiel de ces données.

78. Le taux des incidents pour cause de pertes d'espacement (c'est-à-dire la distance qui doit être maintenue entre les aéronefs) est, pour un fournisseur de services de navigation aérienne, un indicateur essentiel de l'efficacité des mesures de sécurité. Pour être utiles à des fins tant de gestion que de reddition de comptes, il est essentiel que ces données soient récentes et exactes. Transports Canada n'a pas encore rapproché les rapports du Système de comptes rendus quotidiens des événements de l'aviation civile (CADORS), avec les données du système de rapports d'incidents exploité par le Bureau de la sécurité des transports du Canada. De plus, le régime de vérification du Ministère pour NAV CANADA ne prévoit pas de tests de l'intégralité et de l'exactitude des rapports du CADORS par consultation de la source primaire (c'est-à-dire les enregistrements radar et sonores). De tels tests ont été effectués par une autre compétence, qui a constaté une tendance à la sous-déclaration des incidents dans le cas des systèmes où les événements sont rapportés par l'intéressé.

(suite de la page 24-22)

24.85 La politique de réglementation du gouvernement a pour objectif d'encourager la conception et la mise en oeuvre de programmes de réglementation efficaces. Au cours de la dernière décennie, nos vérifications des programmes de réglementation fédérale relatifs à la santé et à la sécurité ont mis en évidence de nombreuses situations où les organismes de réglementation n'avaient pas répondu aux attentes de la politique de réglementation du gouvernement. Bien que l'efficacité ou l'exposition au risque ne puisse être jugée uniquement en fonction de la conformité aux politiques, il reste que des programmes bien structurés et bien mis en oeuvre améliorent la rentabilité et réduisent le risque d'échec de la réglementation.

Clarifier les priorités et les valeurs

24.86 Selon le rapport de 1999 de Santé Canada intitulé *Consultations nationales - Rapport sommaire*, les Canadiens croient que « la santé et la sécurité doivent avoir préséance sur les considérations économiques et les autres considérations. » Or, la politique de réglementation du gouvernement renferme des exigences potentiellement contradictoires. Elle exige en effet que les coûts et les objectifs économiques soient pris en considération lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes de réglementation. À notre avis, il faudrait que le gouvernement précise les priorités de la politique à l'égard des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité et qu'il indique clairement l'équilibre qu'il a atteint entre protection des Canadiens et coûts et autres objectifs.

24.87 Notre préoccupation à l'égard des priorités de ces programmes provient de l'importance accordée aux considérations économiques dans la politique de réglementation, des possibilités de conflits d'intérêts liés à la politique sur le recouvrement des coûts et de l'accent mis récemment par le gouvernement sur le service à la clientèle.

24.88 La politique de réglementation souligne la nécessité, pour les organismes de réglementation, de tenir compte des aspects économiques. Depuis 1986, la politique fait grand cas de l'importance de

limiter l'impact de la réglementation sur l'économie. En 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué aux ministères d'utiliser un test de l'impact sur les entreprises afin de déterminer les effets des règlements sur le secteur privé.

24.89 Cette insistance économique apparaît également dans la dernière version de la politique, établie en novembre 1999. Celle-ci impose aux organismes de réglementation de réduire le plus possible les répercussions négatives sur la capacité de l'économie de favoriser la richesse et la création d'emplois et de n'imposer aucun fardeau réglementaire inutile. Les organismes doivent aussi veiller à ce que les besoins en information et les exigences administratives se limitent à l'essentiel et soient les moins coûteux possibles, à ce que la situation particulière des petites entreprises soit prise en compte et à ce que les parties qui proposent des moyens équivalents de se conformer aux exigences en matière de réglementation soient perçues d'un oeil favorable.

24.90 L'étude du recouvrement des coûts par le Comité permanent des finances soulève une préoccupation concernant l'effet du recouvrement des coûts sur les priorités des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Cette préoccupation provient du fait que la politique du gouvernement sur le recouvrement des coûts comme moyen de financer les efforts de réglementation pourrait créer un conflit éventuel entre l'intérêt public et celui des organismes privés qui paient des droits pour contribuer au financement des programmes de réglementation. Par exemple, on a signalé au Comité des difficultés concernant l'effet du recouvrement des coûts sur le processus d'examen des médicaments. Le vérificateur général a déclaré au Comité que « plus un organisme dépend du recouvrement des coûts, plus s'installe un lien entre le client et son fournisseur, ce qui n'est pas toujours nécessairement très sain ». Il a indiqué que le gouvernement pourrait donner des conseils sur la façon d'éviter les conflits d'intérêts éventuels.

24.91 Le gouvernement a centré ses efforts sur l'introduction de la notion de service à la clientèle en tant que valeur pour la fonction publique. Le rapport de novembre 1999 du Comité des hauts fonctionnaires, *Mandat public : Garder la population canadienne en sécurité et en bonne santé*, examine les répercussions de ce concept sur le milieu de la réglementation et de l'inspection. On y fait remarquer que « diverses formes d'initiatives et de directives gouvernementales ont incité à mettre l'accent sur le service à la clientèle, offrant un message omniprésent à tous les fonctionnaires ». Le rapport passe également en revue les difficultés que le milieu éprouve à mettre en oeuvre cette directive. Il conclut qu'une des questions principales pour le milieu consiste « à introduire dans le langage de ce groupe l'expression "Protéger l'intérêt du public" au cours des discussions et à rayer l'usage de "service à la clientèle" ». Cet éclaircissement est également nécessaire car souvent, le gouvernement est à la fois un agent de réglementation et, directement ou non, un promoteur des industries qu'il réglemente.

24.92 Dans le rapport de 2000 du vérificateur général, au chapitre 12, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral » et le rapport du Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (le rapport Tait), on soulève des questions sur le bien-fondé de donner au service à la clientèle une importance égale, voire supérieure, à celle de l'intérêt public.

24.93 En précisant les priorités de ses politiques, le gouvernement peut aussi répondre aux préoccupations constantes dont font état les parties intéressées au sujet du processus de réglementation. Bien que les prises de décisions doivent se faire dans un cadre de transparence, il faut que le gouvernement détermine si ces

préoccupations découlent de sa politique sur le recouvrement des coûts et de son processus de consultation, qui encourage des attentes impossibles à satisfaire. Il devrait par exemple s'assurer qu'il ne suscite pas des attentes comme le fait que les organismes de réglementation doivent rendre des comptes à l'industrie et aux autres parties intéressées.

24.94 Le gouvernement fédéral devrait expliquer à la population canadienne et aux groupes gouvernementaux de l'inspection et de la réglementation ses priorités à l'égard des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Il devrait en particulier expliquer comment il arrive à concilier la protection des Canadiens et les objectifs budgétaires, sociaux, économiques et commerciaux. Le gouvernement devrait aussi réviser sa politique de réglementation et d'autres politiques afin d'y souligner cet aspect.

Bon nombre des difficultés auxquelles sont confrontés les organismes de réglementation tiennent à l'absence de systèmes globaux d'identification des risques.

24.95 Bon nombre des difficultés auxquelles sont confrontés les organismes de réglementation tiennent à l'absence de systèmes globaux d'identification des risques. Il faudrait renforcer les systèmes de surveillance et recueillir d'importantes données de base, tout en respectant la vie privée des particuliers. Des comités consultatifs d'experts pourraient être utilisés comme complément pour orienter les activités de surveillance ou comme substitut dans les situations où les données sont limitées, par exemple dans le cas des nouvelles biotechnologies.

24.96 Sans ces améliorations, les organismes de réglementation pourront difficilement procéder à une évaluation scientifique du risque, effectuer des inspections et des vérifications rentables, déterminer leurs besoins en ressources humaines ou répartir le personnel, et établir s'ils sont en voie d'atteindre les objectifs ou si les programmes d'inspection donnent les résultats attendus. De plus, pour les organismes, les possibilités de contestations juridiques deviendront plus difficiles à gérer.

24.97 En l'absence de données provenant des systèmes de surveillance pour orienter la distribution des ressources, les organismes de réglementation pourraient devoir réagir aux restrictions financières en étalant celles-ci sur l'ensemble des activités. De nouveaux problèmes de réglementation pourraient grever davantage les ressources; mentionnons par exemple la surveillance de nouvelles technologies médicales et biologiques, comme la greffe de tissus animaux sur les êtres humains et la prévention de la contamination microbienne des aliments.

24.98 En l'absence d'un système satisfaisant de définition des risques, les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité s'exposent à des crises et à une réaction indignée du public en cas d'échec de la réglementation. Le principe de la prudence pourrait ainsi devenir plus difficile à appliquer de façon efficace. De surcroît, les discussions avec l'industrie ou des groupes ayant des intérêts particuliers ne reposent sur aucun argument solide.

24.99 Les initiatives du gouvernement en vue d'améliorer la gestion du risque en sont à une étape préliminaire. Le *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada*, publié en 1997, identifie la gestion du risque comme l'un des éléments principaux de la fonction moderne de contrôleur. En 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé un plan d'action visant à mettre au point une approche axée sur les résultats en matière de gestion du risque.

24.100 Le Bureau du Conseil privé a pris la direction d'un groupe de travail afin de concevoir un cadre global pour l'application du principe de la prudence. Cette initiative a pour objectif d'améliorer le pouvoir de prédiction, la crédibilité et la cohérence des approches de prudence,

ce qui assurerait l'application adéquate, raisonnable et rentable du principe. Ce cadre est nécessaire pour montrer aux organismes de réglementation comment incorporer le principe de la prudence à leurs procédures d'identification et de gestion du risque. Sept groupes de travail interministériels ont été mis sur pied pour examiner les principales questions, comme le fondement scientifique de l'application du principe, la transparence, la reddition de comptes et la participation du public. Le Bureau du Conseil privé croit être en mesure de présenter, d'ici le printemps 2001, une position entérinée par le gouvernement sur le principe de la prudence.

24.101 Le ministère de la Justice est responsable d'un projet sur la gestion des risques juridiques. Celui-ci a pour objectif d'élaborer un cadre de gestion des litiges qui réduira le plus possible les coûts globaux pour le gouvernement. De l'automne 2000 jusqu'en 2003, le Ministère concevra et mettra en oeuvre un cadre de référence et déterminera si des travaux complémentaires s'imposent.

24.102 Ces initiatives contribueront à moderniser les politiques sur l'identification et la gestion du risque au gouvernement. Nous sommes toutefois d'avis que, sans un effort important pour améliorer les systèmes de surveillance et obtenir des données de base, les initiatives ne pourront donner les résultats attendus. La constitution de bases de données plus fiables et plus complètes sur la prévalence des risques pour la santé et la sécurité exigera des ressources humaines et financières élevées. Le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et les organismes de réglementation pourraient déterminer ensemble les améliorations et les ressources nécessaires à ce chapitre.

24.103 Les efforts déployés pour renforcer la capacité des organismes de réglementation de déterminer et de gérer les risques devrait s'accompagner, selon nous, d'une recherche de stabilité organisationnelle et d'une restructuration des programmes sur la base de l'évaluation des risques. Au cours des dernières années, certains programmes importants de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ont été assujettis à une réduction de leur financement. Ces programmes ont également fait l'objet de grandes réorganisations visant à accroître leur efficacité. Dans bon nombre de cas, ces changements se sont accompagnés d'une perte de savoir-faire due à la réduction de l'effectif. Qui plus est, les organismes de réglementation du domaine de la santé et de la sécurité devront faire face à des départs massifs de personnel dans un avenir rapproché et pourraient avoir de grandes difficultés à soutenir la concurrence du secteur privé en ce qui a trait à l'obtention d'une nouvelle expertise.

24.104 Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les organismes de réglementation disposent de moyens satisfaisants d'identification des risques pour la santé et la sécurité, et en particulier de systèmes de surveillance, de bases de données et de méthodes d'évaluation du risque qui soient efficaces.

24.105 Le gouvernement fédéral devrait renforcer les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité en appuyant l'affectation des fonds et la dotation du personnel sur des évaluations du risque.

24.106 Le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures importantes pour aider les organismes de réglementation à gérer les problèmes sur le plan des ressources humaines auxquels ils sont confrontés.

Le maintien de la crédibilité de la démarche scientifique au gouvernement

24.107 La confiance du public dans l'usage que fait le gouvernement des sciences et de la technologie en vue de protéger la santé et la sécurité de la population canadienne a été ébranlée par

des crises récentes. L'absence continue d'études d'impact satisfaisantes sur les propositions de règlements et les règlements en vigueur nuit également à la crédibilité de la démarche scientifique au gouvernement. À défaut de s'appuyer sur une démarche scientifique crédible, les programmes de réglementation en matière de santé et de sécurité risquent d'être dénoncés comme étant peu dignes de confiance et au service de la cause politique ou d'intérêts particuliers.

24.108 Afin d'accroître la crédibilité des efforts déployés dans le domaine de la réglementation, le gouvernement a mis sur pied des comités consultatifs d'experts indépendants chargés de donner des avis. Par exemple, le Comité consultatif canadien de la biotechnologie conseille les ministres sur divers aspects de la biotechnologie, notamment les aspects éthiques, sociaux, économiques, réglementaires, environnementaux et reliés à la santé. Il examine aussi les avantages et les risques éventuels liés aux nouveaux volets de la biotechnologie. Il contribue également à la sensibilisation du public et invite les Canadiens à participer aux discussions sur la biotechnologie. Lorsqu'il a mis sur pied ce comité, le gouvernement a souligné que « [...] les comités consultatifs sont de plus en plus l'outil de l'avenir en matière de biotechnologie. En adoptant cette façon de procéder, le Canada vient grossir les rangs des autres pays avant-gardistes, comme les États-Unis, le Royaume-Uni et les pays de l'Union européenne. »

La confiance du public dans l'usage que fait le gouvernement des sciences et de la technologie en vue de protéger la santé et la sécurité de la population canadienne a été ébranlée par des crises récentes.

24.109 Ces comités aident à rehausser la crédibilité de la démarche scientifique au gouvernement (voir le rapport d'octobre 2000 du vérificateur général, chapitre 12). Ils peuvent également servir à conseiller les parlementaires, les ministres et les ministères sur la définition des priorités et des objectifs en matière de réduction du risque, l'élaboration ou l'amélioration de méthodes d'évaluation du risque, l'évaluation de l'efficacité des programmes de réglementation, de même que d'autres questions.

24.110 La crédibilité de la démarche scientifique au gouvernement a également été minée par le fait que le gouvernement n'a pas établi de recours efficaces pour permettre aux scientifiques d'exprimer leurs préoccupations de bonne foi. Les recours s'avèrent nécessaires lorsqu'un scientifique estime que les mécanismes ministériels ordinaires sont insuffisants et qu'il y a un risque pour la santé et la sécurité du public. En septembre 2000, la Cour fédérale, invoquant un jugement de la Cour suprême, a statué que les fonctionnaires peuvent exprimer publiquement leurs préoccupations lorsque le gouvernement est engagé dans des actes illégaux ou si les politiques de celui-ci mettent en péril la vie, la santé ou la sécurité du public. Le tribunal a toutefois posé deux réserves importantes : les reproches ne doivent pas compromettre la capacité du fonctionnaire de s'acquitter de ses fonctions avec efficacité, et les autres recours doivent avoir été épuisés.

24.111 Les fonctionnaires ne devraient pas, à notre avis, être placés dans une situation où ils sont amenés à croire que leur seul recours est d'exprimer leurs préoccupations publiquement. Les questions qui ont une dimension éthique devraient être débattues de façon efficace et franche au sein d'une organisation. Encore faudrait-il, pour ce faire, que les moyens soient clairs, efficaces et dignes de confiance. Dans notre rapport d'octobre 2000, au chapitre 12, nous suggérons au gouvernement d'établir des voies de recours, de manière à permettre aux fonctionnaires d'intervenir de bonne foi. À notre avis, de tels mécanismes accroîtront la crédibilité des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité.

24.112 Dans le but d'augmenter l'autonomie et la crédibilité scientifiques des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, les organismes de

réglementation devraient recourir davantage aux comités consultatifs d'experts scientifiques indépendants.

24.113 Le gouvernement fédéral devrait réviser les exigences de sa politique de réglementation afin d'y prévoir, dans les pratiques exemplaires, le recours à ces comités.

24.114 Le gouvernement fédéral devrait établir des normes pour la réalisation d'analyses des risques, et en particulier pour la mesure et la comparaison de ces risques.

24.115 Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les études d'impact de la réglementation soient réalisées de façon objective, à l'aide des meilleures techniques disponibles.

24.116 Le gouvernement fédéral devrait établir des voies de recours, de manière à permettre aux employés des organismes de réglementation fédérale dans le domaine de la santé et de la sécurité d'exprimer leurs préoccupations de bonne foi au sujet des risques pour la santé et la sécurité.

Intensifier le dialogue avec le public

24.117 Le gouvernement ne peut éliminer tous les risques. Dans certaines situations, des individus peuvent choisir de s'exposer à des risques, et l'intervention protectrice du gouvernement peut ne pas être désirée ou porter atteinte à leurs droits légaux. Or, la préoccupation du public à l'égard des risques pour la santé et la sécurité joue un rôle important dans les décisions de réglementation. Les crises ou les échecs de la réglementation accentuent cette inquiétude.

24.118 Il est important de reconnaître que les préoccupations des citoyens et des experts face aux risques peuvent ne pas être les mêmes. En règle générale, l'évaluation des experts se fonde sur plusieurs postulats, souvent non précisés, parmi lesquelles figurent les suivants :

- la politique gouvernementale vise essentiellement à réduire les risques à un niveau acceptable;
- les données statistiques sur les taux de mortalité et d'accident peuvent servir à définir des niveaux de risque acceptables;
- la politique gouvernementale met l'accent sur la répartition de ressources limitées dans le but de sauver le plus grand nombre possible de vies et d'éviter le plus grand nombre possible d'accidents, à commencer par les plus graves.

24.119 En revanche, les préoccupations du public en matière de risque sont habituellement d'ordre plus personnel. L'élément primordial, c'est le décès ou l'accident, réel ou éventuel, mettant en cause un membre de la famille ou un ami, non les données statistiques. Le public veut savoir si le décès ou l'accident pouvait être évité et, dans l'affirmative, pourquoi l'organisme responsable, souvent le gouvernement, n'a pas pris les mesures préventives nécessaires.

24.120 L'adoption croissante du principe de la prudence témoigne des pressions que le public exerce sur le gouvernement pour que celui-ci arrive à prévenir, à éliminer ou à atténuer les risques, malgré la possibilité que les observations scientifiques soient incomplètes et que les coûts en soient importants.

24.121 Les divergences éventuelles d'évaluation des risques entre le public et les experts, de même que l'utilisation de plus en plus fréquente du principe de la prudence, devraient inciter le gouvernement à expliquer clairement ses politiques de réglementation aux Canadiens. Conscients de la nécessité d'accroître la transparence et de l'importance de la participation de la population canadienne aux prises de décisions gouvernementales, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor préparent actuellement une nouvelle politique sur la consultation et la participation des citoyens. Pour résoudre les problèmes de la réglementation

relative à la santé et à la sécurité, une plus grande participation des citoyens s'avère nécessaire.

24.122 Pour aider les Canadiens à faire des choix éclairés, le gouvernement devrait leur communiquer des renseignements généraux sur la nature des risques, sa définition de la gestion du risque, la façon dont il applique le principe de la prudence et la manière dont il assure la crédibilité de la réglementation axée sur les sciences. Le gouvernement devrait également expliquer que le fait d'accorder la priorité à un ensemble donné de risques peut nécessiter la réorientation de fonds et de ressources humaines spécialisées, au détriment de fonctions de réglementation perçues comme ayant une importance égale.

24.123 En présence de risques bien définis, le gouvernement devra faire une large place aux « communications sur les risques », c'est-à-dire qu'il lui faudra fournir de l'information — en particulier lorsque le risque pour la santé ou la sécurité est imminent — sur les données scientifiques disponibles, les préjudices ou pertes de vie possibles, ainsi que les coûts et les avantages d'une intervention gouvernementale.

24.124 À titre d'exemple, mentionnons que l'on envisage la possibilité que le Comité consultatif canadien de la biotechnologie publie de la documentation sur des sujets d'intérêt précis, en particulier dans des secteurs dont le développement est récent, afin d'informer les Canadiens de manière factuelle et objective. De plus, le comité serait appelé à encourager les Canadiens à exprimer leur point de vue sur des questions précises, dans le cadre de consultations publiques.

24.125 Le gouvernement pourrait également devoir répondre à des demandes croissantes de consultation concernant l'approbation de produits particuliers, plutôt qu'uniquement lorsqu'il s'agit de règlements visant un groupe de produits. Pour répondre à ces demandes, il faudra en arriver à des compromis difficiles entre la protection de la santé et de la sécurité et le ralentissement du processus de réglementation.

24.126 Le gouvernement fédéral devrait consulter les Canadiens de façon efficace, afin de les informer sur ce qu'exige la réduction des risques pour la santé et la sécurité et sur ce que le gouvernement entend par gestion du risque et principe de la prudence.

Accroître la responsabilisation à l'égard de la coopération interministérielle

24.127 Le rapport de 1995 du greffier du Conseil privé au premier ministre sur la fonction publique du Canada recommande des moyens plus efficaces de gérer les relations de travail entre les ministères.

24.128 Le rapport fait remarquer que la fonction publique doit élaborer des méthodes pour mieux résoudre les questions horizontales et transsectorielles, notamment mettre en oeuvre un bon système d'encouragement et de responsabilisation — l'un des principaux défis. Trouver des façons de résoudre efficacement les questions horizontales ne va pas de soi. Le rapport fait observer que la pratique habituelle de la fonction publique dans ce domaine a donné des résultats décevants en regard des concepts reconnus de collaboration interministérielle, et qu'il faut chercher à améliorer la situation.

24.129 Nous avons décrit un cadre de responsabilisation à l'intention de partenaires travaillant à l'atteinte d'objectifs communs (voir le rapport de 2000 du commissaire, chapitres 5 à 8, « Des partenariats pour le développement durable »). Ce cadre prévoit des rapports crédibles, une reddition de comptes efficace, des processus transparents et la protection de l'intérêt public. Nous avons fait remarquer que des relations de travail productives ne sont pas faciles à établir ou

à maintenir. Elles exigent des efforts conjugués de toutes les parties.

24.130 On reconnaît de plus en plus que bon nombre des principaux problèmes de réglementation en matière de santé et de sécurité ne peuvent être résolus par l'action unilatérale d'un seul ministère. Les responsabilités de nombreux règlements sont partagées entre différents ministères. La réalisation des objectifs d'une entité dépend de la coopération des autres. Par exemple, le Comité ministériel de coordination de la biotechnologie s'occupe de questions que couvrent les mandats de sept ministres fédéraux.

24.131 Les responsabilités des ministres et de leur ministère sont énoncées dans les lois. Toutefois, il y a aussi la responsabilité de servir l'intérêt public général. Comme le conclut le rapport de 1996 du Groupe de travail sur les questions horizontales, « ce sont ces responsabilités collectives, qui transcendent les mandats individuels, qui contraignent les ministres et leurs fonctionnaires à dépasser leurs intérêts étroits et à reconnaître l'interdépendance de nombreux enjeux stratégiques ».

24.132 Le groupe de travail reconnaît qu'un virage culturel serait nécessaire pour gérer des questions où l'atteinte des objectifs dépend de la coopération interministérielle. Dans son rapport, il indique que « [...] cela exige un engagement à long terme et l'adoption de mesures cohérentes favorisant la coopération, la collégialité et la collaboration dans et entre les ministères. En gérant horizontalement les dossiers prioritaires, on amènera une plus grande horizontalité dans la culture de la fonction publique. Sinon, il ne faut pas s'attendre à un changement réel et durable. »

24.133 Dans le but d'encourager ce virage culturel, le groupe de travail recommande ce qui suit :

- la haute direction et les organismes centraux devraient constamment s'assurer, dans leurs communications, de témoigner de leur appui à la collaboration interministérielle et au travail en équipe, et concrétiser cet engagement dans la planification et la prise de décisions;

- les contrats et les évaluations de rendement des cadres supérieurs et des spécialistes en politiques devraient comporter une section où le travail en équipe et la promotion des méthodes collégiales sont considérés comme des priorités constantes;

- l'aptitude et l'expérience dans la formulation collégiale de politiques devraient figurer parmi les critères importants de promotion et de recrutement, particulièrement aux niveaux supérieurs.

24.134 De nombreux objectifs fondamentaux des organismes de réglementation dans le domaine de la santé et de la sécurité ne peuvent être réalisés que s'il y a coopération et action interministérielles. En conséquence, nous sommes d'avis que ces organismes sont un endroit propice à la mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail et à l'élaboration du bon système d'encouragement et de responsabilisation préconisé par le greffier du Conseil privé.

24.135 Le gouvernement pourrait commencer par définir des objectifs dont la réalisation exige une étroite coopération interministérielle. Un volet important de l'évaluation des cadres supérieurs de ces programmes de réglementation pourrait consister à déterminer si ces cadres ont atteint les objectifs communs. En outre, le gouvernement pourrait présenter un rapport annuel sur l'efficacité globale des programmes de réglementation.

24.136 Le gouvernement fédéral devrait définir les principaux objectifs en matière de santé et de sécurité dont la réalisation exige une étroite coopération interministérielle. Il devrait également s'assurer qu'il y a une

On reconnaît de plus en plus que bon nombre des principaux problèmes de réglementation en matière de santé et de sécurité ne peuvent être résolus par l'action unilatérale d'un seul ministère.

obligation redditionnelle concernant l'atteinte de ces objectifs.

24.137 Le gouvernement fédéral devrait présenter un rapport annuel au Parlement sur l'efficacité globale des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité et y indiquer dans quelle mesure les ressources financières et humaines nécessaires leur sont fournies. Ce rapport devrait comporter une évaluation, par les principaux organismes de réglementation, de l'atteinte des objectifs exigeant une étroite coopération interministérielle.

24.138 Le rendement des cadres supérieurs de chaque organisme de réglementation participant devrait être évalué en regard du degré de réalisation des objectifs communs.

Encourager la coopération fédérale-provinciale

24.139 En vertu de la Constitution, et dans la pratique, le gouvernement fédéral partage souvent avec les provinces la responsabilité de la protection en matière de santé et de sécurité. Les problèmes de coopération et d'obligation redditionnelle à ce niveau sont notoires. Le défi est en grande partie politique.

24.140 Toutefois, la coopération s'impose rapidement comme une démarche obligatoire, plutôt que comme une question de choix. Les risques prennent de plus en plus une dimension mondiale et ils exigent des mesures d'envergure multinationale. Les normes et les approches réglementaires des pays sont en voie d'harmonisation dans le cadre de traités commerciaux ou d'accords internationaux. Cette tendance signifie que les organismes de réglementation canadiens doivent coopérer, de manière à présenter une position canadienne solide lors des séances internationales d'établissement de normes. Toutes les parties ont donc intérêt à conjuguer leurs efforts et à participer à l'élaboration d'ententes de collaboration sur les questions de santé et de sécurité d'importance nationale. Cette tendance signifie également que le processus d'identification des risques, d'analyse avantages-coûts et d'évaluation des impacts doit être entrepris bien avant que n'aient lieu les séances internationales d'établissement de normes, de manière à ce que les représentants canadiens aient en main une information objective de la meilleure qualité. Il importe également que les experts des ministères participent à ces séances.

24.141 Le gouvernement fédéral devrait élaborer des ententes de collaboration avec les provinces et les territoires afin de réduire les risques pour la santé et la sécurité des Canadiens et il devrait évaluer le degré de réalisation des objectifs communs. Ces ententes devraient également permettre la formulation d'une position canadienne solide aux fins des séances internationales de partage des tâches et d'établissement des normes.

Conclusion

24.142 La réalisation des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité présentent des défis de taille. Ils ont fait l'objet de réorganisations importantes, de réductions budgétaires qui ont été partiellement levées, et ils ont de la difficulté à recruter et à retenir les spécialistes nécessaires. Ils opèrent également dans un contexte de responsabilité juridique croissante et de dépendance accrue à l'égard de tiers pour établir les normes réglementaires. Ils font face au besoin croissant, pour le Canada, d'adopter une approche de réglementation compatible avec les tendances internationales.

24.143 Parallèlement, la crédibilité de la réglementation axée sur les sciences est mise en doute, au vu de récents échecs, et pourrait se trouver davantage en

contradiction avec l'application du principe de la prudence.

24.144 Dans ce contexte, nous nous inquiétons de constater à maintes reprises que les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité éprouvent d'importantes difficultés à répondre aux attentes de la politique de réglementation du gouvernement. Pour y remédier, des mesures doivent être prises à l'échelle du gouvernement, mais aussi par les organismes de réglementation. Le présent chapitre est axé sur la nécessité de mesures à l'échelle du gouvernement.

24.145 Le gouvernement devrait expliquer comment il concilie objectif de protection de la santé et de la sécurité de la population canadienne et objectifs sociaux, économiques et commerciaux. Des améliorations profondes, à l'échelle du gouvernement, doivent être apportées à la structure des programmes de réglementation de la santé et de la sécurité, mais aussi aux modalités de mise en oeuvre de ces derniers. Par exemple, il faudrait que le gouvernement définisse et gère les risques pour la santé et la sécurité, veille à ce qu'il y ait un savoir-faire suffisant, produise des études d'impact satisfaisantes des principales mesures de réglementation proposées et en vigueur, encourage à rendre compte collectivement des objectifs importants qui exigent une coopération interministérielle et fasse rapport sur l'efficacité des programmes.

***Réponse du Bureau du Conseil privé :** La protection de la santé et de la sécurité des Canadiens est l'une des responsabilités fondamentales du gouvernement. Les lois adoptées par le Parlement ont justement pour but d'énoncer les obligations, les objectifs et les normes que le gouvernement doit respecter à cet égard.*

Le gouvernement a adopté la politique de réglementation pour aider les ministres et le Cabinet à prendre des décisions éclairées en ce qui concerne l'élaboration et la mise en oeuvre de règlements servant le mieux possible les intérêts des Canadiens. Les principes et les exigences énoncés dans la politique de réglementation ont été appliqués par le gouvernement et ont ensuite reçu l'aval de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Ils sont observés par d'autres administrations qui ont des régimes réglementaires à mettre en place.

Même s'il estime que sa politique de réglementation est valable, le gouvernement partage les préoccupations du vérificateur général et reconnaît la nécessité de faire en sorte que les organismes de réglementation aient les moyens de respecter les objectifs de cette politique, à savoir élaborer de bons règlements et de bons programmes réglementaires et les mettre en oeuvre de manière adéquate. Comme l'a fait ressortir cette vérification, le gouvernement a déjà identifié bon nombre des questions soulevées et il a entamé d'importants travaux pour trouver des éléments de solution à ces problèmes communs. Le gouvernement est notamment déterminé à renforcer la gestion du risque, à surveiller l'efficacité des programmes de réglementation fédéraux et à faire les rapports qui s'imposent, et à garantir l'intégrité continue de ses programmes de santé et de sécurité.

Le gouvernement est heureux de constater que le vérificateur général reconnaît les bonnes pratiques qui ont cours dans plusieurs ministères et organismes. Il a d'ailleurs l'intention de poursuivre sur cette lancée, en continuant d'identifier et de faire connaître les pratiques exemplaires que l'on observe dans différents domaines : gestion du risque, recours à des comités consultatifs, diversification des instruments de politique, mesure des résultats, consultation des Canadiens, communication avec la population, etc.

Des mécanismes clairs et adéquats sont en place pour permettre de faire rapport aux Canadiens, par l'intermédiaire du

Des améliorations profondes, à l'échelle du gouvernement, doivent être apportées à la structure des programmes de réglementation de la santé et de la sécurité, mais aussi aux modalités de mise en oeuvre de ces derniers.

Parlement, sur l'efficacité des programmes de santé et de sécurité du gouvernement fédéral. Chaque ministre est en effet responsable devant les Canadiens, par le truchement du Parlement, du bon fonctionnement des choses dans son portefeuille, et chaque ministre doit faire rapport au Parlement des plans d'action, des priorités et du rendement de son ministère ou de son organisme.

On voit dans les discours du Trône et dans les différents budgets fédéraux que le gouvernement a voulu se doter d'un vaste plan d'action afin de « bâtir une meilleure qualité de vie pour l'ensemble des Canadiens ». Des règlements bien conçus et bien administrés servent les intérêts de chacun et peuvent contribuer à cet objectif. Le gouvernement est constamment à la recherche de nouveaux moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ses règlements et de ses programmes réglementaires, et c'est pourquoi il accueille favorablement ce rapport du vérificateur général.

À propos de la vérification

Objectifs

Nous avons entrepris la présente vérification dans le but de cerner les tendances dans les approches adoptées pour les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité et de déterminer les défis auxquels ceux-ci sont confrontés. Nous voulions également déterminer le profil des constatations faites dans nos présentes vérifications et dans nos vérifications antérieures sur le succès qu'obtient le gouvernement dans la mise en oeuvre des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Notre troisième objectif consistait à présenter des recommandations susceptibles de renforcer la structure générale et la mise en oeuvre des programmes.

Étendue

Nos constatations s'appuient sur les résultats de nos présentes vérifications des programmes d'inspection des aliments, de la réglementation des centrales nucléaires et du régime de réglementation des produits biologiques de Santé Canada, ainsi que sur des vérifications de la protection des végétaux et de la santé des animaux, de la réglementation de la sécurité du système de navigation aérienne à Transports Canada et de la réglementation des pipelines terrestres. Elles s'appuient également sur les constatations de rapports antérieurs du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. De plus, nous avons tenu compte des conclusions de comités parlementaires et de rapports du gouvernement et d'organismes non gouvernementaux.

Critères

Nous nous sommes servi des éléments clés de la politique de réglementation du gouvernement et des normes de gestion du processus de réglementation afin d'organiser le profil des constatations sur le succès qu'obtient le gouvernement dans l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Nous avons examiné les questions suivantes : identification et gestion du risque, consultation et coordination, respect des normes du gouvernement, gestion des ressources humaines, recouvrement des coûts, respect et application de la loi, rapports sur l'efficacité.

Compte tenu des politiques du gouvernement, nous nous attendions à ce que le gouvernement et les principaux organismes de réglementation dans le domaine de la santé et de la sécurité veillent :

- à définir et à gérer les risques de façon sûre et à les faire connaître;
- à consulter suffisamment la population canadienne et les parties intéressés et à coordonner les efforts avec d'autres ministères;
- à se conformer aux normes de gestion du processus de réglementation du gouvernement;
- à disposer de ressources humaines suffisantes;
- à raisonnablement mettre en oeuvre la politique sur le recouvrement des coûts;
- à mettre en application les règlements;
- à rendre compte au Parlement de façon fiable de l'efficacité des programmes de réglementation.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Alan Gilmore
Directrice : Diane Charron

Sophie Chen
Charlene Cieslik
Janice Murray
Stephanie Tanton

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Alan Gilmore.

Annexe A

Politique de réglementation du gouvernement du Canada, novembre 1999

Objectif de la politique

Faire en sorte que le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement procure à la société canadienne les avantages nets les plus grands possibles.

Énoncé de la politique

La santé, la sécurité, la qualité de l'environnement et le bien-être économique et social constituent pour les Canadiens et les Canadiennes des préoccupations importantes. Les activités de réglementation du gouvernement dans ces secteurs découlent de sa responsabilité de veiller à l'intérêt public.

Il est également dans l'intérêt public de veiller à ce que les deniers publics soient utilisés judicieusement. Le gouvernement évaluera les avantages de mesures de rechange à la réglementation et d'autres règlements en fonction de leur coût et affectera les ressources là où elles sont susceptibles de procurer les plus grands avantages.

Pour ce faire, le gouvernement fédéral est déterminé à travailler en collaboration avec le secteur privé, les syndicats, les groupes d'intérêts, les associations professionnelles, d'autres paliers de gouvernement et les personnes intéressées.

Application

La présente politique s'applique aux organismes de réglementation du gouvernement fédéral.

Exigences de la politique

Au moment d'établir des règlements, les organismes de réglementation doivent démontrer :

- que les Canadiens et les Canadiennes ont été consultés et ont eu l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et des règlements;
- qu'il existe un problème ou un risque réel, que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée et que la réglementation est la meilleure solution;
- que les avantages de la réglementation l'emportent sur les coûts pour les Canadiens et les Canadiennes, leurs gouvernements et leurs entreprises. Plus particulièrement, en gérant les risques pour leur compte, les organismes de réglementation doivent s'assurer que les ressources limitées dont le gouvernement dispose vont aux secteurs dans lesquels elles procureront les plus grands avantages;
- que les répercussions négatives sur la capacité de l'économie de favoriser la richesse et la création d'emploi ont été réduites au minimum et qu'aucun fardeau de la réglementation inutile n'a été imposé. Plus précisément, les organismes de réglementation doivent veiller à ce que : les besoins en information et les exigences administratives se limitent à l'essentiel et entraînent les coûts les moins élevés possibles; la situation particulière des petites entreprises soit prise en compte; les parties qui proposent des moyens équivalents de se conformer aux exigences en matière de réglementation reçoivent un appui;
- que les accords internationaux et intergouvernementaux ont été respectés et qu'on a tiré pleinement avantage des possibilités de coordination avec d'autres paliers de gouvernement et organismes;
- que des systèmes sont en place pour gérer efficacement les ressources de la réglementation; en particulier, les organismes de réglementation doivent s'assurer :
  - que les normes de gestion du processus de réglementation sont respectées;
  - que des politiques régissant l'application et le respect des règlements ont été formulées, le cas échéant;

- que des ressources ont été approuvées et sont suffisantes pour s'acquitter efficacement des responsabilités en matière d'application des règlements et pour permettre l'observation des règlements lorsque ces derniers s'appliquent au gouvernement.

- que les autres directives du Cabinet concernant l'élaboration des politiques et des lois soient suivies, comme la Directive du Cabinet sur l'activité législative, la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale qui doit intervenir lors des propositions de politiques, de plans et de programmes, et la politique concernant le recouvrement des coûts et l'imposition de frais.

Annexe B

Normes de gestion du processus de réglementation fédérale : Guide de conformité

1. Constatation de l'existence d'un problème

1.1 Des politiques, des procédures et des pratiques permettent de détecter tout problème réel ou éventuel.

1.2 Tous les problèmes détectés sont cernés et décrits de façon appropriée.

1.3 On analyse chaque problème de manière à en comprendre pleinement la nature et les implications.

1.4 Les risques absolus et relatifs pour la santé, la sécurité et l'environnement liés à des problèmes éventuels sont évalués et comparés. La hiérarchisation des modifications à apporter aux règlements repose sur les principes de gestion des risques.

1.5 Les parties intéressées sont consultées sur la nature des problèmes et les solutions éventuelles.

1.6 L'ampleur des consultations est proportionnelle au degré de risque et d'acceptation par le public des mesures de réglementation proposées.

1.7 La documentation est concise et les parties visées sont en mesure de la comprendre facilement.

1.8 L'intervention de l'État est justifiée à la lumière de la définition et de l'analyse du problème ainsi que des consultations menées.

2. Recherche et examen des différentes solutions

2.1 L'analyse des différentes solutions montre que de nouvelles exigences réglementaires, qu'il s'agisse d'un nouveau règlement ou d'une modification apportée à un règlement existant, contribueront à résoudre les problèmes.

2.2 Des solutions réglementaires axées sur les exigences en matière de rendement sont envisagées comme solutions de rechange aux dispositions normatives.

2.3 Dans la mesure du possible, on accueille favorablement toute proposition qui vise à atteindre des objectifs de la réglementation par des moyens équivalents.

3. Analyse des avantages, des coûts et du fardeau réglementaire

3.1 Les solutions éventuelles aux problèmes cernés sont soumises à une analyse avantages-coûts. Les efforts déployés à cet égard sont proportionnels aux risques en jeu.

3.2a L'analyse avantages-coûts tient compte des avantages et des coûts directs et indirects ainsi que des répercussions sur l'environnement, l'État, les entreprises, les travailleurs, les consommateurs et les autres segments de la société. On évalue l'ensemble des coûts bruts des projets de règlement.

3.2b Les répercussions de solutions éventuelles sur le développement durable sont évaluées et les solutions recommandées concilient les objectifs environnementaux, économiques et sociaux.

3.3 On ne donne suite aux projets de règlement que si les avantages l'emportent nettement sur les coûts. Dans le cas contraire, une explication exhaustive et une justification sont fournies.

3.4 Dans le cas de règlements visant la protection de la santé, de la société, de l'économie ou de l'environnement, il faut tenir compte des avantages nets relatifs des mesures envisagées. On donne d'abord suite aux projets de règlement présentant les avantages nets les plus considérables. Dans le cas contraire, une explication exhaustive et une justification sont fournies.

3.5 Le fardeau que risquent d'imposer différents projets de règlement fait l'objet d'analyses.

3.6 On tient compte des effets particuliers du fardeau réglementaire sur les petites entreprises, ainsi que de la situation des pratiques commerciales particulières de ce milieu.

3.7 Pour analyser et comparer les répercussions prévues sur les affaires de toute solution réglementaire d'envergure, on a recours à l'Épreuve de l'incidence commerciale ou à un outil d'analyse équivalent.

3.8 Les solutions recommandées réduisent au minimum le fardeau réglementaire et imposent aux parties assujetties à la réglementation le fardeau le moins lourd possible sur le plan de l'information et de l'administration.

3.9 Un système de vérification permet de garantir que l'on a bien examiné toutes les solutions non réglementaires réalisables, tout moyen équivalent d'atteindre les objectifs de la réglementation ainsi que toute solution axée sur le rendement, et que le fardeau réglementaire est le moins lourd possible.

4. Détermination des possibilités de coordination intergouvernementale

4.1 On entretient des rapports efficaces avec les organismes de réglementation provinciaux et étrangers et il existe des procédures permettant d'obtenir les renseignements nécessaires auprès d'organismes de réglementation étrangers.

4.2a Le contexte de réglementation dans lequel se situe le problème est bien compris. On sait notamment quelle est la réglementation existante, quels niveaux de gouvernement interviennent et quels sont les organismes de réglementation responsables.

4.2b Les solutions réglementaires sont élaborées en fonction du contexte de réglementation existant et harmonisées avec les exigences réglementaires en vigueur de manière à en accroître l'efficacité au maximum et à éviter tout chevauchement et toute redondance.

4.3 La réglementation comporte un renvoi aux normes canadiennes et internationales reconnues, s'il y a lieu, de manière à éviter l'ajout d'une nouvelle série de normes faisant double emploi.

4.4 Des accords interministériels et intergouvernementaux définissent clairement les rôles et responsabilités de chaque partie, les objectifs du programme de réglementation, les politiques d'application et les mécanismes de coordination des divers organismes intéressés.

4.5 Le personnel chargé de la réglementation est tenu bien au fait des accords commerciaux internationaux et fédéraux-provinciaux et il respecte les obligations qui en découlent ainsi que de toute autre entente pertinente.

5. Mise en oeuvre de la meilleure solution possible

5.1 Les programmes de réglementation comportent des objectifs et des buts précis et bien documentés.

5.2 Les politiques de conformité favorisent l'atteinte des objectifs et des buts de la réglementation.

5.3 Les mesures de conformité liées à tout projet de règlement majeur sont conçues de manière à réduire au minimum la responsabilité des pouvoirs publics.

5.4 Les personnes ou les groupes assujettis aux règlements sont identifiés et informés de leurs responsabilités.

5.5 Les objectifs de conformité sont clairement définis. Ils sont bien intégrés aux plans opérationnels et aux budgets. Les plans et le rendement attendu sont communiqués à tous les employés chargés de faire respecter la réglementation. Des mécanismes de réparation équitables sont en place. Les parties et les produits visés font l'objet du même traitement, quelle que soit la juridiction dont ils relèvent.

5.6 Les programmes de réglementation comprennent des procédures de surveillance de l'exécution.

5.7 On a établi, s'il y a lieu, un mécanisme de gestion des plaintes assorti de mesures de réparation équitables.

6. Communication efficace

6.1 Les documents de consultation et les renseignements portant sur les projets de règlement sont clairs et tous ceux qui sont susceptibles d'être touchés peuvent les comprendre facilement.

6.2a Toutes les parties susceptibles d'être touchées par un projet de règlement en sont informées dans un délai suffisant.

6.2b Les parties assujetties à la réglementation et les autres parties intéressées obtiennent suffisamment d'information pour être en mesure de bien comprendre les règlements, les programmes de réglementation et tout document connexe directement pertinent.

6.3a Les renseignements concernant les règlements et toute modification proposée à leur égard sont publiés dans les médias le plus souvent utilisés par les groupes touchés.

6.3b L'organisme de réglementation prend les initiatives voulues pour joindre sa clientèle. Il étudie et met à l'essai de nouveaux supports de communication.

6.4 Les gestionnaires veillent à ce que l'information sur la réglementation soit claire et accessible aux parties intéressées.

7. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR)

7.1a On prépare un REIR lorsqu'un règlement doit être rédigé ou modifié dans le but de régler entièrement ou partiellement un problème.

7.1b Le REIR est concis, clair et complet. Il contient des renseignements sur le problème proprement dit, la justification du recours à une solution réglementaire, la solution recommandée, les autres solutions qui ont été envisagées, le processus de consultation et les mécanismes de conformité et d'application recommandés.

8. Consultation des parties intéressées

8.1a Des procédures permettent d'établir et d'entretenir des rapports appropriés avec les groupes cibles, les organismes professionnels et les associations de l'industrie et de garantir que les différentes questions sont examinées et résolues de façon efficace et efficiente.

8.1b Il existe des procédures documentées à l'égard de la tenue de consultations. Ces procédures visent notamment la sélection des participants ainsi que les moyens de communiquer avec eux et de susciter leur collaboration.

8.2 Les parties intéressées sont clairement avisées des activités de consultation, assez longtemps à l'avance pour pouvoir s'y préparer et y participer. Dans le cas de règlements complexes, les consultations débutent dès qu'un problème éventuel a été constaté.

8.3 Le processus de consultation vise notamment à déterminer la nature exacte du problème. Les consultations portent sur différentes solutions réglementaires ou autres et notamment sur la solution définitive.

8.4 Les efforts déployés pour les consultations sont proportionnels à l'importance et aux répercussions des modifications réglementaires proposées.

8.5 Des consultations permettent de déterminer clairement qui devrait être consulté et quelles méthodes de consultation devraient s'appliquer aux divers groupes d'intérêt. Toutes les principales parties intéressées sont invitées à participer aux consultations.

8.6 On a recours à des méthodes de consultation différentes au besoin, notamment lorsque les personnes consultées le proposent.

8.7 On a recours à l'Épreuve de l'incidence commerciale ou à un outil d'analyse équivalent pour toute consultation portant sur un projet de règlement majeur.

8.8 Consultez-vous les mêmes personnes plus d'une fois, au besoin, si la situation évolue, que de nouvelles questions surgissent ou que les renseignements recueillis dans le cadre de la consultation sont désuets?

8.9 Tous les avis exprimés durant la consultation sont étudiés et toute décision de ne pas retenir une proposition d'envergure est documentée. Les participants au processus de consultation sont informés de la manière dont les idées qu'ils proposent sont utilisées.

8.10 Les parties intéressées sont au fait des efforts de consultation déployés par les différents paliers de gouvernement dans les domaines dont est chargé l'organisme de réglementation. La coordination des activités de consultation est assurée lorsqu'elle s'impose.

9. Documentation du processus

9.1 Le processus de réglementation du ministère est documenté et la documentation porte notamment sur les objectifs, les responsabilités, les pouvoirs et les exigences en matière d'examens.

9.2a Il existe des manuels de procédures concernant le système de gestion du processus de réglementation.

9.2b Il existe des manuels de procédures concernant tous les programmes de réglementation, sauf les moins importants.

9.2c Les procédures sont mises à jour régulièrement.

9.3 Les décisions sont biens documentées pour l'ensemble du processus et les documents sont approuvés et vérifiés au palier hiérarchique approprié.

9.4 Le processus inhérent à toute initiative de réglementation est correctement documenté. Lorsque la politique de réglementation n'a pas été suivie, les raisons sont documentées.

10. Amélioration continue

10.1 Le processus de réglementation fait régulièrement l'objet d'examens internes de la gestion.

10.2 La conception des programmes de réglementation fait régulièrement l'objet d'un examen qui permet d'y apporter des améliorations.

10.3 Un système permet de vérifier si le gestionnaire s'attaque aux problèmes relevés dans le cadre des examens ou signalés par les clients.

10.4 Un système permet d'offrir aux employés une formation adéquate en matière d'élaboration de règlements et ils reçoivent la formation nécessaire.

10.5 Des procédures en matière de formation garantissent que des employés possédant les compétences voulues sont disponibles en nombre suffisant.

Chapitre 25

Agence canadienne d'inspection des aliments

Les programmes d'inspection des aliments

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	25-5
Introduction	25-7
Historique de l'Agence canadienne d'inspection des aliments	25-7
Partage de la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments	25-7
Programmes d'inspection des aliments	25-9
Le contexte externe	25-10
Le contexte interne	25-11
Objet de la vérification	25-11
Observations et recommandations	25-12
Initiatives lancées par l'Agence pour s'acquitter de son mandat	25-12
Système d'inspection intégré	25-14
Le système s'est heurté à des difficultés	25-14
Affectation des ressources en fonction du risque	25-15
Les tentatives en vue d'affecter les ressources à l'ensemble des programmes sur la base du risque ont échoué	25-16
Les ressources affectées aux programmes ne sont peut-être pas suffisamment proportionnées au risque	25-17
L'Agence a pris des mesures pour gérer les écarts entre ses ressources et ses besoins	25-18
Des orientations sont nécessaires pour appuyer les décisions opérationnelles	25-18
Gestion des produits importés	25-19
L'Agence a besoin d'une approche stratégique pour gérer les produits importés	25-20
La législation actuelle impose des limites	25-20
Secteur non enregistré au fédéral	25-21
L'Agence a reconnu le besoin de changer de cap dans la gestion de ce secteur	25-22
Une évaluation du risque global s'impose	25-23
Changement de cap sans la tenue de vastes consultations sur les options d'inspection	25-23
Approche qui se fonde sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques	25-26
L'Agence a élaboré et mis en oeuvre des programmes HACCP pour la plupart des secteurs	25-27
Nécessité d'une stratégie officielle pour la mise en oeuvre de l'approche HACCP	25-30
Il faudra peut-être des années pour repenser le programme visant le boeuf et le porc	25-31
Il n'existe aucune activité de réduction des agents pathogènes sur les produits destinés aux marchés canadiens	25-32
Gestion des activités de contrôle de la conformité	25-34
Problèmes relevés dans les activités de contrôle de la conformité	25-35
Nécessité d'accorder plus d'attention à la gestion des activités de contrôle de la conformité	25-37
Gestion des ressources humaines	25-37
L'Agence a réalisé des progrès dans sa gestion des ressources humaines	25-38
Nécessité, pour l'Agence, de mieux comprendre ses besoins à venir en ressources humaines	25-38
Information clé pour la prise des décisions de gestion et la mesure du degré de réussite	25-39
L'Agence utilise un grand nombre de types différents d'information	25-39
Une meilleure information pourrait être utile de bien des façons	25-40
Nécessité, pour l'Agence, de collaborer avec ses partenaires	25-41

		Page
	La communication avec les intervenants	25-42
	Le plan d'entreprise et le rapport annuel de l'Agence ne sont pas à la hauteur des attentes	25-42
	L'Agence a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la communication	25-43
	Nécessité d'améliorer l'approche de la communication avec les intervenants	25-44
	Capacité globale de gestion	25-46
	L'Agence continue à développer sa capacité de gestion	25-46
Conclusion		25-46
À propos de la vérification		25-48
Pièces		
25.1	Produits alimentaires et lois fédérales correspondantes sur la salubrité des aliments	25-8
25.2	Contribution de l'Agence à la mise sur pied d'un système national d'inspection des aliments	25-9
25.3	Élaboration de la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*	25-12
25.4	Améliorations des mesures d'application de la réglementation de l'Agence	25-13
25.5	Le regroupement des laboratoires de l'Agence	25-13
25.6	Pétoncles enrobés de bacon – Intégration intersectorielle des programmes	25-15
25.7	Projet d'affectation des ressources de l'Agence fondée sur les risques	25-17
25.8	L'enregistrement fédéral n'est pas tributaire du risque pour la salubrité des aliments	25-22
25.9	Approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (HACCP)	25-28
25.10	Repenser le programme de gestion de la qualité	25-30
25.11	Nombre d'établissements dont les plans HACCP ont été validés sous le régime du PASA, en date de juillet 2000	25-31
25.12	Mesures possibles d'application de la réglementation et de contrôle de la conformité qui varient selon les lois	25-34
25.13	Exemples de problèmes persistants observés par les inspecteurs de l'Agence	25-36
25.14	La collecte et l'analyse de l'information sur les toxi-infections alimentaires : l'expérience américaine	25-40
25.15	Ampleur des consultations que l'Agence a menées auprès des intervenants dans le cadre de ses décisions clés de gestion	25-44

Agence canadienne d'inspection des aliments

Les programmes d'inspection des aliments

Points saillants

25.1 La plupart des pays étrangers qui importent nos produits ont examiné les programmes d'inspection de l'Agence et ils les voient généralement d'un bon oeil. Cette rétroaction nous procure une certaine assurance que ces programmes contribuent à la salubrité de l'approvisionnement alimentaire canadien.

25.2 Depuis sa création en avril 1997, l'Agence a lancé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer l'efficience et l'efficacité des services fédéraux d'inspection des aliments — l'une des principales raisons de sa création. Mentionnons notamment la mise en place d'un système d'inspection intégré (SII) pour favoriser une plus grande cohérence entre les programmes d'inspection, et l'adoption d'une approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (hazard analysis and critical control point – ou approche HACCP). Il s'agit d'un outil axé sur la prévention qui, pour améliorer la salubrité des aliments, mise sur l'évaluation des risques et l'établissement de systèmes de contrôle plutôt que sur la confiance dans l'analyse du produit final.

25.3 L'Agence a réalisé des progrès dans le cadre de bon nombre de ces initiatives, même si ceux-ci ont été variables, voire peu convaincants dans un petit nombre de cas. Nous avons constaté que l'Agence a éprouvé des difficultés à mettre en place un processus qui permette l'affectation des ressources en fonction du risque. Il s'ensuit qu'elle ne peut faire la preuve qu'elle a réparti ses ressources de façon judicieuse entre ses programmes d'inspection, sur la base du risque. Ce processus est particulièrement nécessaire dans le secteur, en pleine expansion, des aliments importés, qui est évalué à 15 milliards de dollars, et dans celui des établissements non enregistrés au fédéral, qui représente près de la moitié de l'industrie de la transformation des aliments. Nous avons également constaté que l'Agence a modifié son approche d'inspection dans le second de ces secteurs sans évaluer suffisamment les risques globaux et les options possibles pour les gérer. Un autre sujet de préoccupation est l'absence de stratégie officielle de mise en oeuvre de l'approche HACCP, et les écueils auxquels s'est heurté le SII.

25.4 Nous avons décelé des problèmes au chapitre des activités de contrôle de la conformité. Nous avons examiné 21 dossiers d'inspection provenant d'établissements qui avaient dû procéder à des rappels d'aliments ou fait l'objet de poursuites au cours des deux années précédentes. En 1999-2000, l'Agence a participé à 243 rappels et a gagné 59 poursuites. Nous avons constaté que dans 16 cas, le même problème ou un problème semblable persistait depuis plusieurs mois et, dans certains cas, depuis des années. Les mesures d'application que l'on a prises n'ont pas été suffisantes pour permettre à l'Agence d'atteindre son objectif, soit la correction rapide du problème de non-conformité; cette lacune tient soit aux limites de la législation, soit au manque de sévérité de la mesure prise par l'inspecteur.

25.5 Les moyens de mesurer le succès des initiatives et, de façon plus générale, le rendement de l'Agence pour ce qui est de l'atteinte de ses objectifs constituent une autre source de préoccupation. Nous avons constaté que l'Agence n'avait pas établi d'attentes ni de mesure de rendement pour déterminer si ses initiatives et activités contribuaient à l'efficience et à l'efficacité du système d'inspection des aliments. Notre évaluation annuelle du rapport sur le rendement de l'Agence a toujours mis en lumière la même lacune, soit le fait que le lecteur ne dispose pas de l'information nécessaire pour comprendre dans quelle mesure l'Agence a atteint ses objectifs.

Contexte et autres observations

25.6 L'Agence canadienne d'inspection des aliments est issue de la fusion des programmes de salubrité et d'inspection des aliments de trois ministères fédéraux : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada et

Pêches et Océans Canada. Elle compte à l'heure actuelle quelque 4 400 employés disséminés dans tout le pays, et gère des dépenses de 416 millions de dollars. Ses principales activités sont axées sur la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, mais l'Agence s'intéresse également à la santé des animaux et à la protection des végétaux.

25.7 L'Agence n'assume pas seule la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments. Elle la partage avec d'autres ministères fédéraux et avec les autorités provinciales, territoriales et municipales. L'industrie et les consommateurs ont aussi un rôle de premier plan à jouer. Santé Canada est chargé d'établir les politiques et les normes en matière d'innocuité et de qualité nutritionnelle des aliments. L'Agence exécute les programmes fédéraux d'inspection conçus pour faire respecter ces politiques et ces normes.

25.8 L'Agence évolue dans un environnement complexe qui est la résultante de nombreux facteurs, dont l'évolution des risques alimentaires, des technologies, des méthodes d'inspection, des exigences internationales, des tendances à la consommation et des perceptions des consommateurs.

25.9 Notre vérification s'est attachée à évaluer comment l'Agence gère l'inspection des aliments en vue d'atténuer les menaces à leur salubrité.

25.10 Nous avons constaté qu'une stratégie officielle était nécessaire pour la mise en oeuvre de l'approche HACCP. Il y a lieu de dresser un plan pour la période de transition, lequel devra préciser comment gérer les ressources pendant cette période. En outre, l'Agence n'a pas recueilli suffisamment d'information pour pouvoir mesurer le succès de cette approche pour ce qui est d'améliorer la salubrité des aliments. Le remaniement de cette approche dans les industries des viandes et sa mise en oeuvre pour exiger des établissements qu'ils procèdent à du dépistage avant et après l'abattage, sous le contrôle et la surveillance continus du gouvernement, pourraient prendre de nombreuses années. Et il faudra sans doute beaucoup de temps aussi pour lancer un programme de réduction des agents pathogènes dans ces industries. Cela contraste avec les importants progrès enregistrés dans l'industrie avicole.

25.11 On note d'importantes lacunes dans l'information dont l'Agence dispose sur la fréquence des toxi-infections alimentaires chez les humains et sur la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire. Le problème se trouve compliqué par le fait que ce n'est pas elle qui est chargée de réunir une partie de cette information. Toutefois, sans une telle information, il devient plus difficile de gérer les menaces à la salubrité des aliments et de mesurer le succès des initiatives de l'Agence et leur contribution à la salubrité de l'approvisionnement alimentaire.

25.12 L'Agence a consulté les provinces, l'industrie et le public concernant certains, mais non la totalité, des projets et enjeux importants. Il s'ensuit qu'elle a raté des occasions d'ouvrir un vaste débat public sur d'importantes questions, dont les suivantes : compte tenu de son mandat, dans quelle mesure l'Agence devrait-elle inspecter le secteur non enregistré au fédéral? L'Agence devrait-elle continuer de laisser à l'industrie une latitude aussi considérable dans la mise en oeuvre de l'approche HACCP? Devrait-elle donner le ton à l'échelle internationale en mettant en oeuvre une approche HACCP remaniée dans l'industrie des viandes? Il est important que l'Agence invite les parties intéressées, y compris les parlementaires et le public, à participer à un débat sur ces questions.

On trouvera dans le chapitre les réponses de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. L'Agence accepte toutes nos recommandations, sauf une. Elle a fait état d'un certain nombre de mesures qu'elle est en voie de prendre ou qu'elle entend prendre pour y donner suite. L'Agence n'est pas d'accord avec notre recommandation pour ce qui est du secteur non enregistré au fédéral. Sa position est reflétée dans sa réponse qui suit le paragraphe 25.82.

Introduction

25.13 La responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments est l'affaire de tous les maillons de la chaîne, de la production à la consommation :

- les agriculteurs doivent produire des aliments salubres, et les pêcheurs capturer et manipuler le poisson de manière salubre;
- les transformateurs, grossistes et distributeurs d'aliments doivent respecter les normes en vigueur;
- tous les paliers de gouvernement doivent vérifier le respect de ces normes;
- les consommateurs doivent veiller à manipuler correctement les aliments.

Historique de l'Agence canadienne d'inspection des aliments

25.14 L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a été créée en 1997 par le regroupement des programmes de salubrité et d'inspection des aliments de trois ministères fédéraux : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, et Pêches et Océans Canada. L'objectif visé était de faciliter une approche plus uniforme et cohérente des normes de salubrité et de qualité des aliments, et l'inspection des produits en fonction du risque.

25.15 La création de l'Agence faisait suite à une longue période de remise en question où l'on a avancé de nombreux motifs pour réformer le système d'inspection des aliments. Entre 1970 et 1985, quatre rapports clés ont souligné le besoin d'un organisme unique pour assurer une meilleure coordination de l'inspection des aliments. En 1986, le Comité interministériel de la réglementation des aliments (CIRA) a été mis sur pied pour donner suite au rapport de 1985 du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Rapport Nielsen). Dans notre Rapport de 1994, chapitre 13, Gestion par le gouvernement fédéral de l'assurance de la salubrité des aliments, nous concluions que les problèmes de longue date du système d'inspection des aliments persistaient et que le CIRA n'avait pas rempli entièrement son mandat. Le budget fédéral de 1995 a mis en lumière le besoin d'améliorer l'efficacité et l'efficience du volet fédéral du système canadien d'inspection des aliments, évoquant un remaniement possible de sa structure organisationnelle. Le Bureau des systèmes d'inspection des aliments (BSIA) a été créé en mai 1995 pour examiner les options organisationnelles et consulter les parties intéressées. L'Agence canadienne d'inspection des aliments est entrée en activité le 1er avril 1997.

Partage de la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments

25.16 Au palier fédéral, la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments est partagée entre le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, par l'entremise de l'Agence, et le ministre de la Santé, par l'entremise de Santé Canada. Le rôle premier de l'Agence dans ce dossier est de mener toutes les activités fédérales d'inspection des aliments. Elle assume en outre d'autres responsabilités dans les domaines de la santé des animaux et de la protection des végétaux.

25.17 Le ministre de la Santé établit les politiques et les normes d'innocuité et de qualité nutritionnelle des aliments vendus au Canada. Celles-ci reposent en partie sur les évaluations du risque, les recherches sur la salubrité des aliments et les activités de surveillance des maladies de Santé Canada. Ce ministère est en outre chargé d'évaluer l'efficacité des activités de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

25.18 L'Agence réglemente l'industrie alimentaire et la salubrité des aliments sous le régime de deux grandes législations. Tous les aliments produits ou importés au Canada sont assujettis aux

dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues*, qui tire son autorité de la loi criminelle fédérale. Celle-ci interdit, partout au Canada, la fabrication ou la vente de tout produit alimentaire dangereux ou altéré. Un certain nombre de produits (produits laitiers, œufs en coquille et transformés, fruits et légumes frais et transformés, miel, sirop d'érable, bœuf, viande de porc, volaille et poisson) sont visés par d'autres lois. Ces dernières tirent leur autorité des pouvoirs fédéraux en matière d'échanges et de commerce. Les établissements canadiens qui transforment ces produits et les distribuent dans le commerce interprovincial-territorial ou international sont tenus de s'enregistrer auprès de l'Agence. Pour cette raison, ils sont dits « sous contrôle fédéral ». Quant aux importateurs ou établissements de transformation étrangers, ils peuvent, outre l'inspection de leurs produits, être assujettis à des contrôles à l'importation plus rigoureux, y compris des mesures comme les évaluations des pays étrangers, l'inspection des établissements étrangers, la vérification (ou l'audit) des systèmes de qualité des importateurs et l'agrément des importateurs. Tous les autres établissements alimentaires sont dits « non enregistrés au fédéral ». La pièce 25.1 fait ressortir les rapports entre les deux groupes de produits alimentaires et les deux types de législation sur la salubrité des aliments. L'Agence est également chargée d'administrer et de mettre en application la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, qui s'applique à divers produits alimentaires vendus, annoncés en vue de la vente au Canada ou importés à travers le pays.

25.19 L'Agence a pour mandat d' « améliorer l'efficacité et l'efficience

Pièce 25.1

Produits alimentaires et lois fédérales correspondantes sur la salubrité des aliments

	Produits laitiers, œufs en coquille et transformés, fruits et légumes frais et transformés, miel, sirop d'érable, bœuf, porc, volaille, poisson		**Tous les autres aliments**		
Pourcentage du budget d'épicerie des consommateurs consacré à ces produits	56 %		44 %		
	Produits au pays — vendus dans le commerce interprovincial/ territorial ou international	Importés	Produits au pays — vendus à l'intérieur d'une province ou d'un territoire	Produits au pays — vendus dans le commerce interprovincial/territorial et international, ou vendus à l'intérieur d'une province ou d'un territoire	Importés
	Enregistrement fédéral/contrôle à l'importation plus rigoureux		**Enregistrement fédéral NON exigé**		
Loi criminelle applicable : *Loi sur les aliments et drogues*	✔	✔	✔	✔	✔
Loi sur les échanges et le commerce applicables : *Loi sur les produits agricoles au Canada, Loi sur l'inspection des viandes, Loi sur l'inspection du poisson*	✔	✔	S.O.	S.O.	S.O.

Source : Documents de l'ACIA et autres sources

du système d'inspection fédéral et des services connexes pour assurer l'innocuité des aliments ainsi que la santé des animaux et la protection des végétaux. » Sa mission est d'« assurer la salubrité des aliments, l'accès aux marchés et la protection du consommateur. » Les objectifs énoncés dans le plan d'entreprise de l'Agence sont les suivants : contribuer au maintien d'un approvisionnement alimentaire salubre et à la diffusion d'information fidèle sur les produits, favoriser de façon continue la santé des animaux et la protection des végétaux de façon à préserver les ressources productives de base, et faciliter le commerce des aliments, des animaux, des plantes et de leurs produits.

25.20 La salubrité des aliments relève également des autorités provinciales, territoriales et municipales. En vertu de leur mandat en matière de santé publique et de commerce, les provinces et les territoires étendent leurs compétences à tous les produits fabriqués, échangés et vendus à l'intérieur de leurs frontières. Les gouvernements provinciaux réglementent non seulement les détaillants et les services d'alimentation, comme les restaurants, mais également les exigences relatives à tous les établissements alimentaires, y compris ceux qui sont sous contrôle fédéral. Par exemple, la plupart des provinces précisent les normes de construction et les exigences sanitaires de base applicables à certains établissements sur leur territoire. Dans certaines provinces, les administrations municipales mettent également en application des règlements.

25.21 En raison de cette responsabilité partagée, des mécanismes s'imposent pour assurer des partenariats efficaces et bien coordonnés, ainsi qu'une compréhension claire des responsabilités et activités. À cette fin, l'Agence et ses partenaires participent à un certain nombre de comités mixtes. Par exemple, l'Agence est membre du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments. Il s'agit d'un comité interministériel/intergouvernemental mis sur pied pour promouvoir un système d'inspection entièrement intégré. L'Agence participe également au travail du Comité fédéral-provincial-territorial de l'inspection des aliments, qui discute de questions d'ordre scientifique, des préoccupations relatives aux obstacles techniques au commerce, ainsi que des politiques et programmes d'inspection agroalimentaire. On trouvera à la pièce 25.2 une description d'autres initiatives judicieuses de l'Agence visant à améliorer la coordination des activités d'inspection d'un bout à l'autre du pays.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments a pour mandat d' « améliorer l'efficacité et l'efficience du système d'inspection fédéral et des services connexes pour assurer l'innocuité des aliments ainsi que la santé des animaux et des végétaux. »

Programmes d'inspection des aliments

25.22 Les programmes d'inspection des aliments servent à vérifier, par des inspections ou des vérifications, que les produits alimentaires destinés à la consommation au pays et à l'étranger respectent les normes canadiennes ou étrangères en matière de salubrité, de qualité, de manutention, d'identité, de transformation et d'étiquetage. Cette fonction comporte essentiellement deux volets : enregistrement et inspection des établissements qui s'adonnent au commerce interprovincial et international, et surveillance de la catégorie et inspection des produits dans les établissements de transformation enregistrés et non enregistrés, dans les locaux des importateurs et dans les établissements de détail. L'inspection à

Pièce 25.2

Contribution de l'Agence à la mise sur pied d'un système national d'inspection des aliments

L'Agence, à titre de membre du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments, participe à l'élaboration de règlements et de codes modèles harmonisés pour un certain nombre d'industries. Ces règlements et codes fournissent un ensemble de normes dont s'inspire chaque palier de gouvernement (fédéral, provincial et territorial) dans l'élaboration de ses propres lois et codes de pratiques. Les codes et règlements visant l'industrie laitière, la vente au détail et les services d'alimentation ont été approuvés, et ceux relatifs à la viande et à la volaille, aux produits horticoles et à l'eau embouteillée sont en cours d'élaboration.

Source : Documents du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments (GMOSCIA)

dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues*, qui tire son autorité de la loi criminelle fédérale. Celle-ci interdit, partout au Canada, la fabrication ou la vente de tout produit alimentaire dangereux ou altéré. Un certain nombre de produits (produits laitiers, œufs en coquille et transformés, fruits et légumes frais et transformés, miel, sirop d'érable, bœuf, viande de porc, volaille et poisson) sont visés par d'autres lois. Ces dernières tirent leur autorité des pouvoirs fédéraux en matière d'échanges et de commerce. Les établissements canadiens qui transforment ces produits et les distribuent dans le commerce interprovincial-territorial ou international sont tenus de s'enregistrer auprès de l'Agence. Pour cette raison, ils sont dits « sous contrôle fédéral ». Quant aux importateurs ou établissements de transformation étrangers, ils peuvent, outre l'inspection de leurs produits, être assujettis à des contrôles à l'importation plus rigoureux, y compris des mesures comme les évaluations des pays étrangers, l'inspection des établissements étrangers, la vérification (ou l'audit) des systèmes de qualité des importateurs et l'agrément des importateurs. Tous les autres établissements alimentaires sont dits « non enregistrés au fédéral ». La pièce 25.1 fait ressortir les rapports entre les deux groupes de produits alimentaires et les deux types de législation sur la salubrité des aliments. L'Agence est également chargée d'administrer et de mettre en application la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, qui s'applique à divers produits alimentaires vendus, annoncés en vue de la vente au Canada ou importés à travers le pays.

25.19 L'Agence a pour mandat d'« améliorer l'efficacité et l'efficience

Pièce 25.1

Produits alimentaires et lois fédérales correspondantes sur la salubrité des aliments

	Produits laitiers, œufs en coquille et transformés, fruits et légumes frais et transformés, miel, sirop d'érable, bœuf, porc, volaille, poisson		**Tous les autres aliments**		
Pourcentage du budget d'épicerie des consommateurs consacré à ces produits	56 %		44 %		
	Produits au pays — vendus dans le commerce interprovincial territorial ou international	Importés	Produits au pays — vendus à l'intérieur d'une province ou d'un territoire	Produits au pays — vendus dans le commerce interprovincial territorial et international, ou vendus à l'intérieur d'une province ou d'un territoire	Importés
	Enregistrement fédéral/contrôle à l'importation plus rigoureux		**Enregistrement fédéral NON exigé**		
Loi criminelle applicable : *Loi sur les aliments et drogues*	✓	✓	✓	✓	✓
Loi sur les échanges et le commerce applicables : *Loi sur les produits agricoles au Canada, Loi sur l'inspection des viandes, Loi sur l'inspection du poisson*	✓	✓	S.O.	S.O.	S.O.

Source : Documents de l'ACIA et autres sources

du système d'inspection fédéral et des services connexes pour assurer l'innocuité des aliments ainsi que la santé des animaux et la protection des végétaux. » Sa mission est d'« assurer la salubrité des aliments, l'accès aux marchés et la protection du consommateur. » Les objectifs énoncés dans le plan d'entreprise de l'Agence sont les suivants : contribuer au maintien d'un approvisionnement alimentaire salubre et à la diffusion d'information fidèle sur les produits, favoriser de façon continue la santé des animaux et la protection des végétaux de façon à préserver les ressources productives de base, et faciliter le commerce des aliments, des animaux, des plantes et de leurs produits.

25.20 La salubrité des aliments relève également des autorités provinciales, territoriales et municipales. En vertu de leur mandat en matière de santé publique et de commerce, les provinces et les territoires étendent leurs compétences à tous les produits fabriqués, échangés et vendus à l'intérieur de leurs frontières. Les gouvernements provinciaux réglementent non seulement les détaillants et les services d'alimentation, comme les restaurants, mais également les exigences relatives à tous les établissements alimentaires, y compris ceux qui sont sous contrôle fédéral. Par exemple, la plupart des provinces précisent les normes de construction et les exigences sanitaires de base applicables à certains établissements sur leur territoire. Dans certaines provinces, les administrations municipales mettent également en application des règlements.

25.21 En raison de cette responsabilité partagée, des mécanismes s'imposent pour assurer des partenariats efficaces et bien coordonnés, ainsi qu'une compréhension claire des responsabilités et activités. À cette fin, l'Agence et ses partenaires participent à un certain nombre de comités mixtes. Par exemple, l'Agence est membre du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments. Il s'agit d'un comité interministériel/intergouvernemental mis sur pied pour promouvoir un système d'inspection entièrement intégré. L'Agence participe également au travail du Comité fédéral-provincial-territorial de l'inspection des aliments, qui discute de questions d'ordre scientifique, des préoccupations relatives aux obstacles techniques au commerce, ainsi que des politiques et programmes d'inspection agroalimentaire. On trouvera à la pièce 25.2 une description d'autres initiatives judicieuses de l'Agence visant à améliorer la coordination des activités d'inspection d'un bout à l'autre du pays.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments a pour mandat d' « améliorer l'efficacité et l'efficience du système d'inspection fédéral et des services connexes pour assurer l'innocuité des aliments ainsi que la santé des animaux et des végétaux. »

Programmes d'inspection des aliments

25.22 Les programmes d'inspection des aliments servent à vérifier, par des inspections ou des vérifications, que les produits alimentaires destinés à la consommation au pays et à l'étranger respectent les normes canadiennes ou étrangères en matière de salubrité, de qualité, de manutention, d'identité, de transformation et d'étiquetage. Cette fonction comporte essentiellement deux volets : enregistrement et inspection des établissements qui s'adonnent au commerce interprovincial et international, et surveillance de la catégorie et inspection des produits dans les établissements de transformation enregistrés et non enregistrés, dans les locaux des importateurs et dans les établissements de détail. L'inspection à

Pièce 25.2

Contribution de l'Agence à la mise sur pied d'un système national d'inspection des aliments

L'Agence, à titre de membre du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments, participe à l'élaboration de règlements et de codes modèles harmonisés pour un certain nombre d'industries. Ces règlements et codes fournissent un ensemble de normes dont s'inspire chaque palier de gouvernement (fédéral, provincial et territorial) dans l'élaboration de ses propres lois et codes de pratiques. Les codes et règlements visant l'industrie laitière, la vente au détail et les services d'alimentation ont été approuvés, et ceux relatifs à la viande et à la volaille, aux produits horticoles et à l'eau embouteillée sont en cours d'élaboration.

Source : Documents du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments (GMOSCIA)

l'égard de la quantité, de la qualité et de l'étiquetage protège les consommateurs contre les fraudes économiques. Pour vérifier la conformité d'un établissement, l'inspecteur y effectue une visite et suit des politiques et procédures détaillées d'inspection pour déterminer si l'établissement est exploité dans le respect des règlements gouvernementaux. L'avènement de nouvelles méthodes d'inspection modifie les façons de faire. On met davantage l'accent sur la vérification, par le gouvernement, des activités de l'industrie, avec l'appui des outils de conformité et de mise en application. L'Agence participe par ailleurs aux rappels d'urgence d'aliments et fait enquête sur les toxi-infections alimentaires. Ces activités contribuent à faire en sorte que les aliments canadiens aient accès aux marchés internationaux.

25.23 Pour l'exercice 1999-2000, l'Agence a fait état de coûts annuels totaux de 416 millions de dollars, dont 54 millions ont été recouvrés sous la forme de droits de service. Sur ce total, 279 millions ont été affectés à la salubrité des aliments, et 137 millions à la santé des animaux et à la protection des végétaux. L'Agence compte à l'heure actuelle quelque 4 400 employés à travers le pays.

Le contexte externe

25.24 Bon nombre de facteurs influent sur la salubrité des aliments que nous consommons. Ils ont une incidence sur les moyens que l'Agence et l'industrie utilisent pour faire en sorte que les aliments soient sains et salubres. Ils posent en outre des défis que l'Agence doit relever pour s'acquitter de son mandat.

25.25 L'un de ces facteurs depuis bon nombre d'années a été l'évolution des dangers qui pèsent sur nos aliments. Lorsque la *Loi sur l'inspection des viandes* a été adoptée en 1907, les maladies que des animaux pouvaient transmettre aux humains constituaient la principale source d'inquiétude. Au cours des années 1980, c'est la contamination par les produits chimiques qui venait en tête de liste des préoccupations. Des mesures ont été prises pour faire échec à cette contamination, et l'analyse des résidus est devenue partie intégrante de l'inspection des aliments. Le danger qui a le plus retenu l'attention au cours de la décennie suivante a été la contamination microbienne, qui peut provoquer une maladie aiguë et immédiate. On peut la prévenir par des moyens tels que l'utilisation d'eau propre, l'hygiène publique, la surveillance des maladies et le contrôle des aliments. Parmi les autres dangers qui ont fait leur apparition ces dernières années, mentionnons les bactéries résistantes aux antibiotiques, la présence d'allergènes dans les aliments, et des maladies telles que l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB ou « maladie de la vache folle »).

25.26 Pour parer à ces nouveaux dangers, il faut mettre au point de nouvelles technologies et mesures de lutte. Parallèlement, de nouvelles méthodes d'inspection devront voir le jour. L'adoption de systèmes de transformation des aliments fondés sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (hazard analysis and critical control point — HACCP) a fait évoluer la méthodologie d'inspection appliquée aux usines qui ont emprunté cette voie.

25.27 Un autre facteur qui a eu une incidence sur la salubrité des aliments au fil des ans a été l'évolution des exigences en matière de commerce international, qui influent sur les activités de l'industrie et de l'Agence. En tant que membre de l'Organisation mondiale du commerce, le Canada est tenu d'harmoniser ses mesures de salubrité des aliments avec les normes, lignes directrices et recommandations internationales adoptées par la Commission du *Codex alimentarius*, une commission mixte de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de l'Organisation mondiale

de la santé. Cette commission est généralement reconnue comme l'autorité en ce qui touche les normes internationales de salubrité des aliments. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce ont également créé de nouvelles obligations internationales. De même, le Canada a signé un certain nombre d'ententes d'équivalence avec d'autres pays. Elles reconnaissent que le système d'inspection des aliments du Canada assure le même niveau de protection que celui de ses partenaires commerciaux, et réciproquement.

25.28 Enfin, l'évolution des tendances de la consommation et des perceptions du consommateur a exercé une influence sur les activités de l'Agence. De nos jours, les Canadiens consomment une plus grande diversité d'aliments. On a assisté à une croissance considérable de la transformation domestique, de l'exportation et de l'importation des aliments. Les tendances de la consommation changent également, les Canadiens consacrant davantage d'argent aux aliments préparés à l'extérieur de la maison, que ce soit dans les restaurants ou dans les installations de transformation. Les consommateurs sont plus conscients des dangers que présentent les aliments et ont certaines attentes quant aux mesures que les gouvernements et l'industrie doivent prendre pour les protéger.

Le contexte interne

25.29 Au moment de sa création, l'Agence a hérité de 12 lois, 46 séries de règlements, 4 500 équivalents temps plein et 27 unités de négociation, ainsi que d'une mosaïque de méthodologies, de styles et de cultures.

25.30 La création de l'Agence était perçue comme un moyen de rendre les services plus réceptifs et plus économiques, le nouvel organisme jouissant d'une plus grande marge de manoeuvre que les ministères dont il était issu. Le gouvernement attendait de l'Agence qu'elle réduise, évite et recouvre les coûts. Il a amputé son budget de 33 millions au cours des trois premières années, ce qui n'a pas manqué d'avoir des répercussions sur la façon dont elle a mené ses activités d'inspection.

Objet de la vérification

25.31 Nous avons entrepris notre vérification dans le but :

- d'évaluer les régimes d'inspection afin de déterminer s'ils ont été conçus, structurés, organisés et mis en oeuvre de façon satisfaisante pour l'atteinte de leurs objectifs de salubrité et autres objectifs;
- de cerner les facteurs et contraintes qui influent sur l'élaboration ou à la mise en oeuvre des régimes d'inspection;
- de déterminer si l'Agence met en oeuvre des initiatives appropriées pour améliorer sa gestion des risques liés à la salubrité des aliments, conformément à son mandat dans ce domaine.

25.32 Pour évaluer comment l'Agence gère les risques, nous avons examiné un certain nombre de ses initiatives stratégiques axées sur cette dimension. Nous avons mis l'accent sur celles que nous jugions les plus importantes :

- le système d'inspection intégré;
- l'affectation des ressources en fonction du risque;
- les produits importés;
- les établissements non enregistrés au fédéral;
- la mise en oeuvre de l'approche HACCP;
- les activités de contrôle de la conformité et d'application;
- la gestion des ressources humaines.

En outre, nous avons évalué les facteurs suivants susceptibles d'influer sur le succès de ces initiatives :

- l'information propre à éclairer les décisions de gestion et à permettre une mesure du rendement;
- le cadre de communication des risques;
- la capacité intégrée.

25.33 On trouvera à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**, de l'information supplémentaire sur l'étendue de notre travail et sur les critères et la méthode que nous avons utilisés.

Observations et recommandations

Initiatives lancées par l'Agence pour s'acquitter de son mandat

Le plan d'entreprise de l'Agence définissait un certain nombre d'initiatives stratégiques qu'elle entendait lancer pour réaliser son mandat.

25.34 Après la création de l'Agence en 1997, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a présenté au Parlement son premier plan d'entreprise pour la période 1997-2000. On y définissait un certain nombre d'initiatives stratégiques que l'Agence entendait lancer pour s'acquitter de son mandat, soit améliorer l'efficacité et l'efficience des services fédéraux d'inspection des aliments et des services connexes. L'Agence a également mené d'autres initiatives, non mentionnées dans son plan d'entreprise, pour s'acquitter de ce mandat. Ce faisant, elle a créé des attentes quant aux améliorations qu'elle souhaitait apporter.

Pièce 25.3

Élaboration de la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*

L'Agence et Santé Canada ont mis sur pied un Groupe de travail sur la législation. Celui-ci a examiné la législation de l'Agence et élaboré une stratégie et un plan d'action en vue d'actualiser et de fusionner les diverses lois qui la composent. Cet examen et les vastes consultations auxquelles il a donné lieu ont débouché sur la première lecture à la Chambre des communes du projet de loi C-80, *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*. On y propose une loi conçue pour établir une approche plus cohérente de l'octroi de permis, des contrôles à l'importation, des infractions, des pouvoirs d'exécution et des sanctions. Au moment de notre vérification, le travail de révision du projet de loi présenté en première lecture était en cours.

Source : *Rapport sur le rendement* de l'ACIA pour la période terminée le 31 mars 1999

25.35 Il était prévu que l'Agence évolue suivant trois phases distinctes. La première consistait à regrouper les programmes de salubrité et d'inspection des aliments d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Santé Canada et de Pêches et Océans Canada. Cette phase a été menée à terme. La deuxième devait être consacrée à la modernisation de la législation sur la salubrité des aliments. L'Agence a rédigé un projet de loi, la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada,* pour atteindre cet objectif (voir la pièce 25.3) et le travail de révision de la loi proposée est en cours. Enfin, la troisième phase portait sur le remaniement des programmes et des règlements. L'Agence a procédé au remaniement en profondeur de certains programmes, mais la poursuite de ce travail demeure en suspens, car elle dépend de la révision de la législation.

25.36 L'Agence a réalisé de bons progrès dans certains domaines. Par exemple, elle a réussi à :

- atteindre ses objectifs au chapitre de l'économie de ressources;
- faire progresser les négociations fédérales-provinciales dans le cadre du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments (voir la pièce 25.2);
- rédiger un projet de loi fédéral, la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada* (voir la pièce 25.3);
- créer le Bureau de la salubrité et des rappels d'aliments pour s'attaquer à certains des problèmes que l'Agence avait décelés lorsqu'elle participait aux rappels d'aliments;
- améliorer ses procédures lorsqu'elle prend des mesures d'application, c'est-à-dire dans les situations où elle intente des poursuites judiciaires (voir la pièce 25.4);

14 79

• regrouper ses services de laboratoire (voir la pièce 25.5);

• continuer d'offrir des programmes d'inspection des aliments que la plupart des pays étrangers voient généralement d'un bon oeil et gérer quelque 1 500 ententes et protocoles internationaux traitant de l'accès aux marchés et des modalités de certification à l'exportation.

25.37 Voici un bref aperçu de ces trois initiatives, qui seront traitées en détail plus loin dans le chapitre).

• **Système d'inspection intégré (SII).** Le plan d'entreprise de l'Agence et le Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments faisaient du SII un élément clé pour ce qui est d'assurer la cohérence des nombreuses approches d'inspection des aliments qui avaient cours avant la création du nouvel organisme. Cette initiative touche tous les programmes d'inspection des aliments.

• **Affectation des ressources en fonction du risque.** L'un des buts de l'Agence et de ses prédécesseurs pendant nombre d'années a été de cerner et d'évaluer les menaces à la salubrité des aliments et les risques économiques, et d'affecter les ressources en fonction du risque relatif. L'Agence serait ainsi en mesure de faire la preuve qu'elle a affecté à ses programmes d'inspection des ressources proportionnées au risque. Cette initiative touche tous les programmes d'inspection.

• **Produits importés.** La valeur des importations canadiennes d'aliments a fait un bond de plus de 60 p. 100 entre 1992 et 1998. Ce secteur en pleine croissance exige une approche de gestion différente de celle qui est utilisée pour le secteur de la production nationale. L'élaboration d'une approche uniforme aiderait à faire en sorte que la gestion des produits importés repose sur une évaluation pertinente des risques.

• **Programmes d'inspection des aliments à l'intention des établissements non enregistrés au fédéral.** Ce secteur représente près de la moitié de l'industrie de la transformation des aliments au Canada. Ces établissements sont en général soumis à un régime d'inspection fédéral nettement moins rigoureux que les transformateurs sous contrôle fédéral. Il est important d'évaluer l'ensemble des menaces à la salubrité des aliments dans les établissements non enregistrés au fédéral pour déterminer un niveau d'intervention approprié, fondé sur le risque.

Pièce 25.4

Améliorations des mesures d'application de la réglementation de l'Agence

Nous avons constaté que l'Agence avait pris des mesures importantes pour améliorer la qualité et l'uniformité de ses mesures d'application de la réglementation (actions en justice). L'Agence dispense de la formation en la matière à tout son personnel d'inspection. Elle lui donne notamment des conseils sur les facteurs dont il doit tenir compte lorsqu'il recommande des poursuites, qu'il fait appel aux Services locaux d'application et d'enquête et qu'il utilise le formulaire d'inspection uniformisé qui renferme toutes les informations à fournir en cas de probabilité de poursuites. L'Agence doit encore compter sur les inspecteurs et les superviseurs pour recommander des poursuites, mais les récents programmes de formation semblent être bien conçus et favoriser l'uniformité des décisions.

Source : Documents de l'ACIA et autres sources

Pièce 25.5

Le regroupement des laboratoires de l'Agence

En 1999-2000, l'Agence a regroupé l'ensemble de ses 22 laboratoires à l'intérieur d'une seule structure de rapport. Les laboratoires sont regroupés au sein de quatre centres opérationnels (Atlantique, Québec, Ontario et Ouest) qui, chacun, font rapport à un directeur principal du réseau de laboratoires.

L'un des objectifs de l'Agence est d'obtenir l'accréditation de ces laboratoires sur la base des normes internationales. À l'heure actuelle, chacun d'eux a soit obtenu l'accréditation ISO/CEI, Guide 25 (Prescriptions générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnage et d'essais) du Conseil canadien des normes, soit soumis une demande d'accréditation ou se prépare à le faire.

Source : *Rapport annuel* de l'ACIA, 1999-2000

+6

- l'information propre à éclairer les décisions de gestion et à permettre une mesure du rendement;
- le cadre de communication des risques;
- la capacité intégrée.

25.33 On trouvera à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**, de l'information supplémentaire sur l'étendue de notre travail et sur les critères et la méthode que nous avons utilisés.

Observations et recommandations

Initiatives lancées par l'Agence pour s'acquitter de son mandat

Le plan d'entreprise de l'Agence définissait un certain nombre d'initiatives stratégiques qu'elle entendait lancer pour réaliser son mandat.

25.34 Après la création de l'Agence en 1997, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a présenté au Parlement son premier plan d'entreprise pour la période 1997-2000. On y définissait un certain nombre d'initiatives stratégiques que l'Agence entendait lancer pour s'acquitter de son mandat, soit améliorer l'efficacité et l'efficience des services fédéraux d'inspection des aliments et des services connexes. L'Agence a également mené d'autres initiatives, non mentionnées dans son plan d'entreprise, pour s'acquitter de ce mandat. Ce faisant, elle a créé des attentes quant aux améliorations qu'elle souhaitait apporter.

25.35 Il était prévu que l'Agence évolue suivant trois phases distinctes. La première consistait à regrouper les programmes de salubrité et d'inspection des aliments d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Santé Canada et de Pêches et Océans Canada. Cette phase a été menée à terme. La deuxième devait être consacrée à la modernisation de la législation sur la salubrité des aliments. L'Agence a rédigé un projet de loi, la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*, pour atteindre cet objectif (voir la pièce 25.3) et le travail de révision de la loi proposée est en cours. Enfin, la troisième phase portait sur le remaniement des programmes et des règlements. L'Agence a procédé au remaniement en profondeur de certains programmes, mais la poursuite de ce travail demeure en suspens, car elle dépend de la révision de la législation.

25.36 L'Agence a réalisé de bons progrès dans certains domaines. Par exemple, elle a réussi à :

- atteindre ses objectifs au chapitre de l'économie de ressources;
- faire progresser les négociations fédérales-provinciales dans le cadre du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments (voir la pièce 25.2);
- rédiger un projet de loi fédéral, la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada* (voir la pièce 25.3);
- créer le Bureau de la salubrité et des rappels d'aliments pour s'attaquer à certains des problèmes que l'Agence avait décelés lorsqu'elle participait aux rappels d'aliments;
- améliorer ses procédures lorsqu'elle prend des mesures d'application, c'est-à-dire dans les situations où elle intente des poursuites judiciaires (voir la pièce 25.4);

Pièce 25.3

Élaboration de la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*

L'Agence et Santé Canada ont mis sur pied un Groupe de travail sur la législation. Celui-ci a examiné la législation de l'Agence et élaboré une stratégie et un plan d'action en vue d'actualiser et de fusionner les diverses lois qui la composent. Cet examen et les vastes consultations auxquelles il a donné lieu ont débouché sur la première lecture à la Chambre des communes du projet de loi C-80, *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*. On y propose une loi conçue pour établir une approche plus cohérente de l'octroi de permis, des contrôles à l'importation, des infractions, des pouvoirs d'exécution et des sanctions. Au moment de notre vérification, le travail de révision du projet de loi présenté en première lecture était en cours.

Source : *Rapport sur le rendement* de l'ACIA pour la période terminée le 31 mars 1999

- regrouper ses services de laboratoire (voir la pièce 25.5);

- continuer d'offrir des programmes d'inspection des aliments que la plupart des pays étrangers voient généralement d'un bon oeil et gérer quelque 1 500 ententes et protocoles internationaux traitant de l'accès aux marchés et des modalités de certification à l'exportation.

25.37 Voici un bref aperçu de ces trois initiatives, qui seront traitées en détail plus loin dans le chapitre).

- **Système d'inspection intégré (SII).** Le plan d'entreprise de l'Agence et le Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments faisaient du SII un élément clé pour ce qui est d'assurer la cohérence des nombreuses approches d'inspection des aliments qui avaient cours avant la création du nouvel organisme. Cette initiative touche tous les programmes d'inspection des aliments.

- **Affectation des ressources en fonction du risque.** L'un des buts de l'Agence et de ses prédécesseurs pendant nombre d'années a été de cerner et d'évaluer les menaces à la salubrité des aliments et les risques économiques, et d'affecter les ressources en fonction du risque relatif. L'Agence serait ainsi en mesure de faire la preuve qu'elle a affecté à ses programmes d'inspection des ressources proportionnées au risque. Cette initiative touche tous les programmes d'inspection.

- **Produits importés.** La valeur des importations canadiennes d'aliments a fait un bond de plus de 60 p. 100 entre 1992 et 1998. Ce secteur en pleine croissance exige une approche de gestion différente de celle qui est utilisée pour le secteur de la production nationale. L'élaboration d'une approche uniforme aiderait à faire en sorte que la gestion des produits importés repose sur une évaluation pertinente des risques.

- **Programmes d'inspection des aliments à l'intention des établissements non enregistrés au fédéral.** Ce secteur représente près de la moitié de l'industrie de la transformation des aliments au Canada. Ces établissements sont en général soumis à un régime d'inspection fédéral nettement moins rigoureux que les transformateurs sous contrôle fédéral. Il est important d'évaluer l'ensemble des menaces à la salubrité des aliments dans les établissements non enregistrés au fédéral pour déterminer un niveau d'intervention approprié, fondé sur le risque.

Pièce 25.4

Améliorations des mesures d'application de la réglementation de l'Agence

Nous avons constaté que l'Agence avait pris des mesures importantes pour améliorer la qualité et l'uniformité de ses mesures d'application de la réglementation (actions en justice). L'Agence dispense de la formation en la matière à tout son personnel d'inspection. Elle lui donne notamment des conseils sur les facteurs dont il doit tenir compte lorsqu'il recommande des poursuites, qu'il fait appel aux Services locaux d'application et d'enquête et qu'il utilise le formulaire d'inspection uniformisé qui renferme toutes les informations à fournir en cas de probabilité de poursuites. L'Agence doit encore compter sur les inspecteurs et les superviseurs pour recommander des poursuites, mais les récents programmes de formation semblent être bien conçus et favoriser l'uniformité des décisions.

Source : Documents de l'ACIA et autres sources

Pièce 25.5

Le regroupement des laboratoires de l'Agence

En 1999-2000, l'Agence a regroupé l'ensemble de ses 22 laboratoires à l'intérieur d'une seule structure de rapport. Les laboratoires sont regroupés au sein de quatre centres opérationnels (Atlantique, Québec, Ontario et Ouest) qui, chacun, font rapport à un directeur principal du réseau de laboratoires.

L'un des objectifs de l'Agence est d'obtenir l'accréditation de ces laboratoires sur la base des normes internationales. À l'heure actuelle, chacun d'eux a soit obtenu l'accréditation ISO/CEI, Guide 25 (Prescriptions générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnage et d'essais) du Conseil canadien des normes, soit soumis une demande d'accréditation ou se prépare à le faire.

Source : *Rapport annuel* de l'ACIA, 1999-2000

+6

- **Mise en oeuvre de l'approche HACCP dans le secteur enregistré au fédéral.** Cette initiative a modifié en profondeur la méthodologie de transformation et d'inspection. Bon nombre des partenaires commerciaux du Canada adoptent eux aussi cette approche. Les systèmes fondés sur l'approche HACCP sont généralement acceptés à l'échelle mondiale comme un moyen d'améliorer la salubrité des aliments. Les programmes d'inspection fondés sur l'approche HACCP devraient permettre une meilleure affectation des ressources d'inspection aux domaines qui présentent le risque le plus élevé.

- **Amélioration des mesures de contrôle de la conformité et d'application.** L'Agence a recours à ces mesures pour obtenir la solution des problèmes de non-conformité décelés dans les établissements au cours de l'inspection. Cette initiative touche tous les programmes d'inspection des aliments et contribue à assurer la prise de mesures appropriées et cohérentes.

- **Gestion des ressources humaines.** L'Agence dispose, dans la gestion de ses ressources humaines, d'une marge de manoeuvre qui n'est généralement pas accessible aux ministères. Mieux comprendre quels seront les besoins de son effectif futur l'aiderait à se préparer à réaliser son mandat dans les années à venir.

25.38 Nous avons dégagé trois facteurs qui, selon nous, influeront sur le succès de ces initiatives :

- **L'information** est importante pour éclairer les prises de décisions de gestion et mesurer le rendement. Elle peut aider à comprendre les risques, à concevoir des programmes d'inspection des aliments qui permettent de les gérer, et à mesurer le succès de ces derniers.

- **Un cadre de communication des risques** aide une organisation à fonctionner de façon transparente et responsable, ce qui est essentiel pour amener les parties intéressées à participer aux importantes décisions de gestion. La communication avec les parties intéressées par le biais du plan d'entreprise intégré et du rapport annuel et dans le cadre de consultations permet de prendre en compte leurs préoccupations et attentes dans les décisions de gestion.

- **La capacité intégrée** est importante pour le fonctionnement harmonieux d'une organisation. Bien qu'elle évolue constamment, certains éléments fondamentaux doivent être en place pour faciliter le bon déroulement des activités.

25.39 Nous nous attendions à ce que l'Agence ait fait suffisamment diligence pour mettre en oeuvre ces importantes initiatives stratégiques et qu'elle préciserait comment elles ont contribué à la prestation efficace et efficience de ses activités d'inspection des aliments. Nous avons constaté que les progrès au chapitre de la mise en oeuvre de ces initiatives ont été variables.

Système d'inspection intégré

Le système s'est heurté à des difficultés

25.40 L'Agence a pris l'engagement de mettre en place un Système d'inspection intégré (SII) afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité de ses activités d'inspection des aliments en les intégrant selon deux axes distincts. Premièrement, il s'agissait d'intégrer les activités de tous ses programmes d'inspection des aliments de façon à en arriver à une approche plus uniforme, c'est-à-dire traiter les risques semblables de la même manière, peu importe de quel programme ils relèvent (voir la pièce 25.6). Deuxièmement, l'Agence devait élaborer une approche intégrée de la salubrité des aliments, de la « production à la consommation », avec le concours des producteurs, des transformateurs, des provinces et des consommateurs. Ce projet a reçu l'appui de l'industrie, qui considère de façon générale le SII comme une initiative positive.

25.41 Nous nous attendions à ce que l'Agence procède à la mise en oeuvre du Système. Nous avons constaté qu'elle a éprouvé certaines difficultés à le faire progresser, même si elle a récemment pris des mesures dans ce sens.

Nous avons constaté que l'Agence a éprouvé certaines difficultés à faire progresser le système d'inspection intégré.

25.42 Au cours de la première phase du projet, terminée à l'automne de 1998, l'Agence a établi un modèle et une norme de référence pour le SII, et produit un rapport qui décrivait les paramètres des programmes existants d'inspection des aliments. Au cours de la seconde phase, il lui fallait peaufiner le modèle du Système d'inspection intégré en lançant des projets pilotes et en consultant son personnel, l'industrie et les provinces. Dans les deux années qui ont suivi la fin de la première phase, le projet s'est heurté à un certain nombre de difficultés, notamment le roulement du personnel de l'Agence et des difficultés à communiquer à l'interne les concepts liés au Système. En raison de ces facteurs et d'autres problèmes, l'Agence a reconsidéré la portée et l'orientation du projet. Nous croyons savoir qu'elle concentre maintenant ses efforts sur certains projets de moindre envergure, tels que l'intégration de ses divers programmes d'importation et l'appui au Programme canadien d'adaptation pour la salubrité des aliments, qui prévoit l'élaboration de stratégies et de systèmes propres à gérer la salubrité des aliments de la production à la consommation.

25.43 Le plan d'entreprise de l'Agence présente le Système d'inspection intégré comme une initiative clé. En fait, le Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments l'a recommandé dans son rapport aux ministres. Il importe donc que l'Agence continue de mettre l'accent sur ses objectifs d'intégration plus poussée.

25.44 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait relancer et mener à terme l'élaboration du Système d'inspection intégré.

Réponse de l'Agence : *L'ACIA est d'accord avec cette recommandation et a pris des mesures en vue de rehausser davantage l'efficience et l'efficacité de son système d'inspection des aliments, à l'intérieur des limites législatives.*

L'initiative est recentrée sur l'intégration des démarches d'inspection dans le secteur des systèmes de contrôle des importations et pour ce qui est de l'uniformité des protocoles de vérification liés à la marche à suivre des inspections scientifiques.

Affectation des ressources en fonction du risque

25.45 L'Agence considère que les menaces à la salubrité des aliments constituent un élément essentiel dans ses décisions sur la gestion du risque. Il faut prendre en compte deux dimensions, soit la probabilité qu'un danger perçu ait un effet préjudiciable, et l'ampleur de cet effet. Parmi les dangers qui menacent la salubrité des aliments, mentionnons les

Pièce 25.6

Pétoncles enrobés de bacon – Intégration intersectorielle des programmes

Le cas du transformateur de poisson qui souhaitait produire des pétoncles enrobés de bacon fait ressortir le problème que pose l'existence de normes réglementaires différentes pour divers produits. Dans ce cas, les exigences applicables à la viande sont différentes et, de façon générale, plus rigoureuses que celles qui visent le poisson :

- **des murs imperméables sont exigés pour les établissements de transformation des viandes, mais non pour les établissements de transformation du poisson;**
- **le contreplaqué peint est interdit par le *Règlement sur la transformation des viandes*, mais il est acceptable selon le *Règlement sur la transformation du poisson*;**
- **le bacon doit être transformé en milieu réfrigéré, à une température d'au plus 10 °C, une exigence qui n'existe pas pour le poisson.**

Les principes du SII prévoient l'uniformisation des normes d'inspection et de salubrité d'un produit à l'autre, ce qui permettra de régler les cas semblables.

Source : Note interne de l'Agence

+6

25.41 Nous nous attendions à ce que l'Agence procède à la mise en oeuvre du Système. Nous avons constaté qu'elle a éprouvé certaines difficultés à le faire progresser, même si elle a récemment pris des mesures dans ce sens.

25.42 Au cours de la première phase du projet, terminée à l'automne de 1998, l'Agence a établi un modèle et une norme de référence pour le SII, et produit un rapport qui décrivait les paramètres des programmes existants d'inspection des aliments. Au cours de la seconde phase, il lui fallait peaufiner le modèle du Système d'inspection intégré en lançant des projets pilotes et en consultant son personnel, l'industrie et les provinces. Dans les deux années qui ont suivi la fin de la première phase, le projet s'est heurté à un certain nombre de difficultés, notamment le roulement du personnel de l'Agence et des difficultés à communiquer à l'interne les concepts liés au Système. En raison de ces facteurs et d'autres problèmes, l'Agence a reconsidéré la portée et l'orientation du projet. Nous croyons savoir qu'elle concentre maintenant ses efforts sur certains projets de moindre envergure, tels que l'intégration de ses divers programmes d'importation et l'appui au Programme canadien d'adaptation pour la salubrité des aliments, qui prévoit l'élaboration de stratégies et de systèmes propres à gérer la salubrité des aliments de la production à la consommation.

25.43 Le plan d'entreprise de l'Agence présente le Système d'inspection intégré comme une initiative clé. En fait, le Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments l'a recommandé dans son rapport aux ministres. Il importe donc que l'Agence continue de mettre l'accent sur ses objectifs d'intégration plus poussée.

25.44 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait relancer et mener à terme l'élaboration du Système d'inspection intégré.

Réponse de l'Agence : *L'ACIA est d'accord avec cette recommandation et a pris des mesures en vue de rehausser davantage l'efficience et l'efficacité de son système d'inspection des aliments, à l'intérieur des limites législatives.*

L'initiative est recentrée sur l'intégration des démarches d'inspection dans le secteur des systèmes de contrôle des importations et pour ce qui est de l'uniformité des protocoles de vérification liés à la marche à suivre des inspections scientifiques.

Nous avons constaté que l'Agence a éprouvé certaines difficultés à faire progresser le système d'inspection intégré.

Affectation des ressources en fonction du risque

25.45 L'Agence considère que les menaces à la salubrité des aliments constituent un élément essentiel dans ses décisions sur la gestion du risque. Il faut prendre en compte deux dimensions, soit la probabilité qu'un danger perçu ait un effet préjudiciable, et l'ampleur de cet effet. Parmi les dangers qui menacent la salubrité des aliments, mentionnons les

Pièce 25.6

Pétoncles enrobés de bacon – Intégration intersectorielle des programmes

Le cas du transformateur de poisson qui souhaitait produire des pétoncles enrobés de bacon fait ressortir le problème que pose l'existence de normes réglementaires différentes pour divers produits. Dans ce cas, les exigences applicables à la viande sont différentes et, de façon générale, plus rigoureuses que celles qui visent le poisson :

- des murs imperméables sont exigés pour les établissements de transformation des viandes, mais non pour les établissements de transformation du poisson;
- le contreplaqué peint est interdit par le *Règlement sur la transformation des viandes*, mais il est acceptable selon le *Règlement sur la transformation du poisson*;
- le bacon doit être transformé en milieu réfrigéré, à une temperature d'au plus 10 °C, une exigence qui n'existe pas pour le poisson.

Les principes du SII prévoient l'uniformisation des normes d'inspection et de salubrité d'un produit à l'autre, ce qui permettra de régler les cas semblables.

Source : Note interne de l'Agence

+6

pathogènes microbiens (comme les salmonelles), les résidus de produits chimiques (comme les pesticides) et les matières étrangères (comme le verre). Il existe toutefois d'autres risques qui influent sur les décisions de l'Agence. Par exemple, le risque économique découle d'un certain nombre de facteurs, et notamment des exigences internationales, dont le non-respect pourrait entraîner la perte d'un marché. Ainsi, l'Agence doit, dans le cadre de ses divers programmes, mener des activités liées non seulement à la salubrité des aliments mais aussi aux services d'inspection à l'exportation afin de satisfaire aux exigences des autres pays.

L'Agence ne peut démontrer qu'elle a affecté des ressources appropriées à ses programmes d'inspection des aliments sur la base du risque.

25.46 Parmi les autres facteurs qui influent sur les décisions de gestion du risque, mentionnons la façon dont le public perçoit les dangers qui menacent l'approvisionnement alimentaire et ses attentes quant aux mesures que le gouvernement prendra pour le protéger. La situation est particulièrement difficile lorsque les perceptions du public ne coïncident pas avec les données scientifiques, ou encore lorsque ces dernières sont limitées. La faisabilité technique, le coût économique et les préférences de la société doivent également entrer en ligne de compte.

25.47 Le concept de risque et de risque relatif renvoie à un domaine difficile et complexe, et la question de l'analyse du risque continue d'évoluer au Canada et sur la scène internationale. Pour être crédible, l'analyse du risque doit être étayée par une approche scientifique rigoureuse et systématique.

25.48 La conception de programmes d'inspection fondés sur le risque relatif pour la salubrité des aliments et sur le risque économique relatif, et l'affectation des ressources en conséquence correspondent depuis nombre d'années à un objectif de l'Agence et de ses prédécesseurs. Il faut à cette fin reconnaître les risques et les évaluer les uns par rapport aux autres, ce qui signifie que les risques de même gravité doivent recevoir, dans les divers programmes, un degré semblable d'attention et donner lieu à un niveau de protection approprié. Sur la base de cette analyse, on peut évaluer la conception des programmes existants pour s'assurer qu'ils s'attaquent efficacement aux risques, et on peut déterminer le niveau de ressources qu'il convient d'affecter à chacun. Lorsqu'elle découvre des ressources excédentaires à l'intérieur de certains programmes, l'Agence pourrait les réaffecter aux programmes déficitaires. Et s'il y a au contraire pénurie de ressources, elle devrait établir un plan pour remédier à la situation. Cette analyse permet de déterminer si l'intensité de l'effort déployé pour gérer les risques est appropriée, si le niveau des ressources est suffisant et si tous les risques sont gérés comme il se doit.

25.49 Nous nous attendions à ce que l'Agence soit en mesure de démontrer qu'elle a affecté un niveau approprié de ressources à chacun de ses programmes sur la base du risque, en particulier le risque pour la salubrité des aliments et le risque économique. Nous avons constaté qu'elle pouvait établir qu'à l'intérieur de certains programmes, les ressources avaient bel et bien été affectées en fonction du risque. Toutefois, il s'est révélé difficile pour l'Agence de concevoir un processus d'affectation des ressources en fonction du risque dans l'ensemble de ses programmes. Il s'ensuit que l'Agence ne peut démontrer qu'elle a affecté des ressources appropriées à ses programmes d'inspection des aliments sur la base du risque.

Les tentatives en vue d'affecter les ressources à l'ensemble des programmes sur la base du risque ont échoué

25.50 Dans notre Rapport de 1988, chapitre 8, Agriculture Canada — Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, nous recommandions que les ressources

affectées à l'inspection des aliments le soient en fonction du risque. Nous avons réitéré ce message dans notre Rapport de 1994, chapitre 13, Gestion par le gouvernement fédéral de l'assurance de la salubrité des aliments. Au fil des ans, certains progrès ont été réalisés, en particulier pour ce qui de l'affectation des ressources à l'intérieur de certains programmes d'inspection des aliments. Le repérage et l'évaluation des dangers propres à certains produits, tels que la présence de E. coli O157:H7 dans les jus non pasteurisés, ont également progressé.

25.51 L'Agence a fait diverses tentatives en vue d'établir un processus d'affectation des ressources en fonction du risque dans l'ensemble de ses programmes d'inspection des aliments. L'une d'elles a pris la forme du Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques (voir la pièce 25.7). Toutefois, les différences entre les programmes d'inspection des aliments, l'information limitée disponible et la rareté des bases communes permettant une comparaison des risques ont rendu cette tâche difficile. La nécessité d'appliquer les divers critères d'affectation à ses programmes d'inspection des aliments, de santé des animaux et de protection des végétaux a compliqué encore la situation. En outre, l'Agence n'a pas été en mesure de découvrir, pour s'en inspirer, un modèle approprié utilisé par un autre organisme d'inspection des aliments.

Les ressources affectées aux programmes ne sont peut-être pas suffisamment proportionnées au risque

25.52 Nous n'avons pas procédé à un examen des ressources pour déterminer si les ressources affectées aux programmes d'inspection des aliments de l'Agence étaient excessives ou insuffisantes sur la base du risque relatif. Nous avons en revanche relevé des situations qui suscitent des doutes à cet égard.

25.53 L'un des domaines en cause est l'inspection des produits importés. Plusieurs des examens internes ont fait ressortir la nécessité d'une affectation plus cohérente des ressources entre les divers produits, sur la base du risque. À titre d'illustration, l'Agence affecte 20 postes d'inspection directe à son programme d'importation des viandes et 20 autres à son programme d'importation des produits non enregistrés au fédéral, qui sont visés par la *Loi sur les aliments et drogues* et ce, même si les menaces à la salubrité des aliments ne sont pas égales dans les deux cas. Si l'on utilise les catégories de risques conçues par Santé Canada avant la création de l'Agence, les importations de viandes crues sont réputées à faible risque, tandis que le risque lié aux produits qui relèvent de la *Loi sur les aliments et drogues* varie d'élevé à faible. Parce que les viandes importées sont réglementées en vertu de la législation sur les échanges et le commerce, on tend à les inspecter en un nombre relativement peu élevé d'endroits. Les produits importés en vertu

Pièce 25.7

Projet d'affectation des ressources de l'Agence fondée sur les risques

L'une des tentatives les plus ambitieuses de l'Agence en vue d'améliorer l'établissement des priorités a pris la forme du Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques. La haute direction de l'Agence a reconnu ce qui suit :

> **« Le projet visant à axer les ressources de l'Agence sur les domaines présentant le risque le plus élevé jouit de l'appui des directeurs de programmes, qui y voient l'une des initiatives les plus importantes de l'heure. À terme, on prévoit qu'il y aura plus de cohérence et des règles du jeu plus uniformes entre les programmes. Le projet prévoit en outre une participation des partenaires, assurant la transparence et la reddition de comptes nécessaires pour déterminer ce que le public considère comme un risque acceptable. Il nous permettra en outre d'assumer notre engagement envers le BVG et notre responsabilité face au Parlement et à la population canadienne. »**

Dans les mois suivant cette déclaration, le projet a pris fin en raison de demandes concurrentes et d'une pénurie de ressources.

Source : Note interne de l'Agence

45

affectées à l'inspection des aliments le soient en fonction du risque. Nous avons réitéré ce message dans notre Rapport de 1994, chapitre 13, Gestion par le gouvernement fédéral de l'assurance de la salubrité des aliments. Au fil des ans, certains progrès ont été réalisés, en particulier pour ce qui de l'affectation des ressources à l'intérieur de certains programmes d'inspection des aliments. Le repérage et l'évaluation des dangers propres à certains produits, tels que la présence de E. coli O157:H7 dans les jus non pasteurisés, ont également progressé.

25.51 L'Agence a fait diverses tentatives en vue d'établir un processus d'affectation des ressources en fonction du risque dans l'ensemble de ses programmes d'inspection des aliments. L'une d'elles a pris la forme du Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques (voir la pièce 25.7). Toutefois, les différences entre les programmes d'inspection des aliments, l'information limitée disponible et la rareté des bases communes permettant une comparaison des risques ont rendu cette tâche difficile. La nécessité d'appliquer les divers critères d'affectation à ses programmes d'inspection des aliments, de santé des animaux et de protection des végétaux a compliqué encore la situation. En outre, l'Agence n'a pas été en mesure de découvrir, pour s'en inspirer, un modèle approprié utilisé par un autre organisme d'inspection des aliments.

Les ressources affectées aux programmes ne sont peut-être pas suffisamment proportionnées au risque

25.52 Nous n'avons pas procédé à un examen des ressources pour déterminer si les ressources affectées aux programmes d'inspection des aliments de l'Agence étaient excessives ou insuffisantes sur la base du risque relatif. Nous avons en revanche relevé des situations qui suscitent des doutes à cet égard.

25.53 L'un des domaines en cause est l'inspection des produits importés. Plusieurs des examens internes ont fait ressortir la nécessité d'une affectation plus cohérente des ressources entre les divers produits, sur la base du risque. À titre d'illustration, l'Agence affecte 20 postes d'inspection directe à son programme d'importation des viandes et 20 autres à son programme d'importation des produits non enregistrés au fédéral, qui sont visés par la *Loi sur les aliments et drogues* et ce, même si les menaces à la salubrité des aliments ne sont pas égales dans les deux cas. Si l'on utilise les catégories de risques conçues par Santé Canada avant la création de l'Agence, les importations de viandes crues sont réputées à faible risque, tandis que le risque lié aux produits qui relèvent de la *Loi sur les aliments et drogues* varie d'élevé à faible. Parce que les viandes importées sont réglementées en vertu de la législation sur les échanges et le commerce, on tend à les inspecter en un nombre relativement peu élevé d'endroits. Les produits importés en vertu

Pièce 25.7

Projet d'affectation des ressources de l'Agence fondée sur les risques

L'une des tentatives les plus ambitieuses de l'Agence en vue d'améliorer l'établissement des priorités a pris la forme du Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques. La haute direction de l'Agence a reconnu ce qui suit :

> « Le projet visant à axer les ressources de l'Agence sur les domaines présentant le risque le plus élevé jouit de l'appui des directeurs de programmes, qui y voient l'une des initiatives les plus importantes de l'heure. À terme, on prévoit qu'il y aura plus de cohérence et des règles du jeu plus uniformes entre les programmes. Le projet prévoit en outre une participation des partenaires, assurant la transparence et la reddition de comptes nécessaires pour déterminer ce que le public considère comme un risque acceptable. Il nous permettra en outre d'assumer notre engagement envers le BVG et notre responsabilité face au Parlement et à la population canadienne. »

Dans les mois suivant cette déclaration, le projet a pris fin en raison de demandes concurrentes et d'une pénurie de ressources.

Source : Note interne de l'Agence

+5

de la *Loi sur les aliments et drogues* ne peuvent généralement être inspectés à l'entrée, ce qui oblige les inspecteurs à visiter les locaux de l'importateur, dont le nombre atteindrait 3 450 selon l'Agence. Les agents de cette dernière nous ont dit que le programme d'importation des viandes est conçu pour gérer les préoccupations qui touchent à la fois le commerce et la salubrité des aliments, tandis que le programme d'importation des produits visés par la *Loi sur les aliments et drogues* est uniquement axé sur la salubrité des aliments. Toutefois, l'Agence n'a pas effectué d'analyse pour établir si des ressources appropriées sont affectées à ce dernier. L'étude du secteur non enregistré au fédéral, présentée plus loin dans le chapitre, fait également ressortir la nécessité d'une affectation des ressources en fonction du risque.

25.54 De même, dans notre examen du processus de planification du travail de l'Agence, nous avons constaté que les niveaux d'activité prévus sont négociés en fonction des efforts qu'exigent la conception du programme et les ressources disponibles. Nous avons constaté qu'en raison des ressources limitées, les niveaux d'activité planifiés sont généralement inférieurs aux niveaux exigés par la conception du programme. Nous avons en outre constaté que les niveaux d'activité réels restaient en-deçà de ceux qui avaient été planifiés. De deux choses l'une : les efforts qu'exige la conception des programmes sont excessifs, ou les niveaux d'activité réels sont insuffisants.

L'Agence a pris des mesures pour gérer les écarts entre ses ressources et ses besoins

25.55 Consciente de cette situation, l'Agence a procédé à une analyse de l'écart entre ses ressources et ses besoins, et décelé une pénurie de 500 postes dans l'ensemble de ses programmes d'inspection. Elle nous a informés qu'une analyse subséquente donnait à penser que ce chiffre surestime la réalité. Elle a utilisé cette analyse pour étayer une demande de fonds supplémentaires au Conseil du Trésor, ressources qui, selon elle, permettraient de combler en partie les lacunes dans la prestation de ses programmes. L'Agence a également réduit le niveau d'activité à l'intérieur de certains programmes d'inspection des aliments afin de le faire correspondre aux ressources disponibles. Ces mesures ont remédié aux lacunes décelées, mais nous avons constaté qu'elles n'étaient pas le fruit d'une évaluation systématique des risques. L'Agence a récemment entrepris un examen plus poussé de ses ressources pour étayer une nouvelle demande de fonds au Conseil du Trésor.

25.56 À notre avis, en dépit des difficultés que suppose la mise en place d'un processus d'affectation des ressources en fonction du risque, il importe que l'Agence renouvelle ses efforts en vue de s'orienter dans cette voie. Elle pourrait ainsi démontrer au Parlement qu'elle a déterminé de façon appropriée les ressources dont elle a besoin et que les ressources affectées à ses programmes l'ont été en fonction du risque relatif. Un tel mécanisme lui permettrait en outre d'établir qu'elle a fait preuve d'une diligence raisonnable dans la réalisation de ses engagements législatifs.

Des orientations sont nécessaires pour appuyer les décisions opérationnelles

25.57 Le personnel prend les décisions opérationnelles sur la façon de gérer les ressources affectées aux divers programmes d'inspection des aliments. Nous avons observé trois approches différentes à cet égard au sein de l'Agence :

- compter sur l'expérience du personnel et sur ses connaissances de l'industrie, des établissements et des exigences législatives pour la prise des décisions opérationnelles sur la prestation des programmes;
- miser sur la négociation interne, par exemple dans le cadre du processus

annuel de planification du travail, où il faut trancher entre les engagements et les besoins en ressources concurrents;

- faire appel à un cadre d'analyse des priorités, comme celui qui est utilisé par la Sous-section de l'évaluation scientifique des risques, pour classer par ordre de priorité les demandes concurrentes.

25.58 Le personnel de l'Agence nous a dit que des orientations supplémentaires lui seraient utiles lorsqu'il doit décider comment répartir les ressources entre les besoins concurrents des programmes. Par exemple, il faudrait accorder une priorité plus élevée à l'inspection classique d'un importateur de poisson qu'à l'inspection du régime HACCP d'un transformateur de poisson. Ces orientations pourraient prendre la forme d'une liste de priorités ou encore d'une série de critères qui décrivent ce que le personnel doit prendre en compte lorsqu'il choisit entre les demandes concurrentes des programmes.

25.59 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait évaluer dans quelle mesure les ressources affectées à ses programmes d'inspection des aliments sont proportionnées au risque relatif, et faire rapport à ce sujet au Parlement. En outre, l'Agence devrait élaborer des lignes directrices pour aider son personnel à prendre les décisions opérationnelles sur les demandes concurrentes des programmes.

Réponse de l'Agence : *Tous les programmes d'inspection des aliments de l'ACIA sont conçus et exécutés selon un cadre fondé sur le risque. Les considérations liées au risque, et tout particulièrement au risque alimentaire, sous-tendent toutes les décisions en matière de ressources de chacun de ces programmes.*

Les programmes d'inspection de l'ACIA sont fondés sur les exigences et les obligations stipulées dans les lois, les règlements et les accords entre gouvernements. L'ACIA, qui fonctionne à l'intérieur de son mandat législatif, attribue les ressources et les priorités en fonction des risques et ce, dans chacun de ses programmes d'inspection des aliments.

Toutefois, le concept du risque relatif, ou la capacité de comparer divers risques entre les programmes, continue d'évoluer à l'échelon international. Bien que l'ACIA soit au premier rang des discussions internationales entourant l'application des risques relatifs, il n'existe actuellement aucun modèle qu'elle pourrait adopter. Il est donc extrêmement difficile d'évaluer si les programmes disposent des ressources appropriées en fonction du risque relatif et il se pourrait qu'on ne puisse le faire avant un certain temps.

L'ACIA a entrepris un examen exhaustif de ses ressources, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cet examen vise à faire en sorte que l'ACIA dispose de suffisamment de ressources pour ses activités, notamment pour ses programmes d'inspection des aliments. L'examen des ressources, qui devrait être terminé en avril 2001, permettra d'évaluer toutes les activités et ressources de l'ACIA et d'établir des projections des besoins pour les trois à cinq prochaines années.

Un processus efficace de planification des travaux et de rapports trimestriels, faisant appel aux employés responsables de la conception des programmes et à ceux qui s'occupent de leur exécution, orientera mieux les décisions opérationnelles et améliorera les rapports.

Gestion des produits importés

25.60 Les Canadiens consomment une plus grande quantité et une plus grande diversité d'aliments importés que jamais auparavant. En 1998, le Canada a importé pour plus de 15 milliards de dollars d'aliments, comparativement à neuf milliards environ en 1992. En particulier, un plus grand nombre d'aliments ethniques et une plus large

gamme de fruits et de légumes franchissent nos frontières.

25.61 La gestion de la salubrité pose des problèmes différents selon qu'il s'agit de produits importés ou nationaux. Le pouvoir de réglementation fédéral ne permet pas de surveiller d'aussi près les aliments préparés à l'extérieur du pays. En outre, la gestion des produits importés suppose une concertation avec les gouvernements étrangers ainsi qu'avec d'autres organismes fédéraux, tels que l'Agence des douanes et du revenu du Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Les limites qui découlent de la législation compliquent la tâche de gérer les produits importés.

25.62 Nous nous attendions à ce que l'Agence ait élaboré une approche stratégique globale de la gestion des produits importés, qui lui permettrait de gérer de façon cohérente les menaces à la salubrité qu'ils présentent. Nous avons constaté qu'elle a lancé plusieurs projets importants dans ce domaine, mais qu'elle ne dispose toujours pas d'une approche stratégique pour gérer ce secteur d'activité. En outre, nous avons constaté que les limites de la législation actuelle lui compliquent la tâche de gérer certains produits importés.

L'Agence a besoin d'une approche stratégique pour gérer les produits importés

25.63 Deux rapports internes ont fait naître des préoccupations concernant l'absence d'une approche stratégique de la gestion des produits importés. Comme chacun de ces produits relève du programme d'inspection de l'aliment national correspondant, on note un manque d'uniformité dans le traitement des importations. L'Agence a récemment commencé à planifier un projet relatif aux produits importés dans le cadre de l'initiative du Système d'inspection intégré. Une approche stratégique pourrait éliminer certains de ces manques d'uniformité.

25.64 À défaut d'approche stratégique, l'Agence a mis au point un certain nombre d'outils pour gérer les produits importés. L'équipe des services à l'importation élabore des systèmes de contrôle des importations et travaille en étroite concertation avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada afin de coordonner les activités d'importation. L'Agence a effectué une enquête auprès des importateurs afin de mieux comprendre ce secteur. Il existe un certain nombre de systèmes d'information de gestion qui lui permettent d'identifier, d'inspecter et de suivre les produits importés. La création des Centres de service d'importation, qui fonctionnent sept jours par semaine, 20 heures par jour, a simplifié le processus d'importation.

La législation actuelle impose des limites

25.65 Les produits importés visés par la législation sur les échanges et le commerce, tels que la viande ou le poisson, peuvent être arrêtés aux points d'entrée et inspectés, contrairement à ceux qui sont visés par la *Loi sur les aliments et drogues*. Ces derniers sont déclarés aux points d'entrée, mais ne peuvent être inspectés que dans les locaux de l'importateur, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une alerte à l'importation ou d'autres mesures spéciales de contrôle. Ces limites qui découlent de la législation compliquent la tâche de gérer les produits importés.

25.66 Le personnel de l'Agence nous a expliqué que l'Agence des douanes et du revenu recueille, en vertu de la *Loi sur les douanes*, des données et de l'information sur les importateurs et les produits qu'ils importent, mais qu'il ne peut facilement y avoir accès. Par exemple, l'Agence n'a pas accès à l'information sur les antécédents d'un importateur.

25.67 Pour supprimer ces limites, le projet de loi C-80, *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*, a été déposé à la Chambres des communes. Son

adoption par le Parlement est proposée pour permettre :

- l'agrément de tous les importateurs d'aliments;
- l'inspection de tous les produits alimentaires au point d'entrée;
- la désignation de points d'entrée spécifiques pour certains produits;
- le renforcement des pouvoirs des inspecteurs;
- la mise en oeuvre du commerce électronique.

25.68 Aux fins de la gestion des produits importés, l'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait élaborer une approche stratégique globale pour assurer une plus grande uniformité. En outre, le gouvernement fédéral devrait s'attaquer aux limites de la législation actuelle.

Réponse de l'Agence : *L'ACIA est d'accord avec cette recommandation et a pris des mesures. L'ACIA est en train d'élaborer une approche stratégique globale pour rehausser et orienter l'intégration des divers systèmes de contrôle des importations et améliorer l'efficacité et l'efficience des mesures de contrôle, de suivi et d'application.*

Au printemps 1999, le gouvernement du Canada a présenté le projet de loi C-80, la Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada. *Ce projet de loi couvre les limites des lois existantes que la vérification a fait ressortir.*

Secteur non enregistré au fédéral

25.69 Selon une estimation de l'Agence, le secteur qui n'est pas enregistré au fédéral comprend approximativement 5 000 établissements de transformation des aliments, ce qui représente environ la moitié de l'industrie de la transformation alimentaire au Canada. Le chiffre passe à 100 000 environ si l'on inclut les détaillants et les restaurants. Au palier fédéral, la *Loi sur les aliments et drogues* est la principale assise législative pour gérer les menaces à la salubrité des aliments dans ce secteur. L'Agence est chargée de mettre en application tous les articles de cette Loi touchant l'inspection des aliments, et en particulier celui qui interdit la vente d'un aliment dangereux, insalubre ou qui « a été fabriqué, préparé, conservé, emballé ou emmagasiné dans des conditions non hygiéniques ».

25.70 La gestion de ce secteur présente un défi en raison de sa taille et de la diversité des produits qu'il prépare (par exemple les préparations et céréales pour nourrissons, les produits de boulangerie, la bière, les boissons gazeuses et les bonbons). Comme l'enregistrement n'est pas exigé en vertu de cette loi, l'Agence ne peut avoir la certitude qu'elle connaît tous les établissements en exploitation et les risques potentiels. En outre, comme les provinces partagent la responsabilité à l'égard de ce secteur, l'Agence est tenue de collaborer avec chacune d'elle, avec les différences de législation et de niveaux de ressources que cela suppose.

25.71 Il n'y a pas de lien entre la menace à la salubrité que représente un produit alimentaire donné et le fait que les établissements qui l'écoulent dans le commerce interprovincial/territorial ou international soient ou non enregistrés au fédéral. Ce sont plutôt les exigences en matière d'échanges et de commerce qui influent sur l'enregistrement. Par exemple, le beurre d'arachide, qui n'est pas sous contrôle fédéral, a été classé dans la catégorie à risque élevé (catégorie un) par Santé Canada lorsqu'il était responsable de ce secteur (c'est-à-dire avant la création de l'Agence). À l'opposé, les établissements qui produisent du ketchup, un produit que Santé Canada considérait comme à faible risque (catégorie trois) sont sous contrôle fédéral (voir la pièce 25.8). L'Agence applique en général aux établissements qui écoulent des produits non enregistrés au fédéral un

régime d'inspection nettement moins rigoureux que celui qui est en vigueur pour les établissements enregistrés. Dans certains cas, toutefois, les produits en question peuvent faire l'objet d'une inspection provinciale ou territoriale.

25.72 Nous nous attendions à ce que l'Agence évalue les menaces à la salubrité des aliments qui existent dans ce secteur, détermine le niveau de risque qui sera géré, évalue les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre un programme approprié, consulte les provinces, l'industrie et le public, et informe le Parlement des options qui s'offrent pour adapter en conséquence ses activités d'inspection. Nous avons constaté que des risques particuliers ont été décelés, et que l'on a établi des priorités en conséquence. En outre, l'Agence a dressé des plans de travail de façon à axer ses efforts sur ces priorités. Toutefois, nous n'avons pas relevé d'évaluation globale du risque, d'une décision sur le niveau de risque à accepter, d'une détermination des ressources nécessaires et d'une consultation suffisante sur les options.

L'Agence a reconnu le besoin de changer de cap dans la gestion de ce secteur

25.73 Après le regroupement des services, l'Agence a reconnu que ce programme ne pourrait être mis en oeuvre dans sa forme originale avec l'aide des ressources existantes. Elle a donc entrepris un examen organisationnel, suivi d'un examen de programme, afin de préciser son mandat à l'égard de ce secteur et de définir clairement la conception et les priorités du programme. À la lumière de ces examens, l'Agence a dressé un plan de travail en vue d'utiliser le plus efficacement possible les ressources existantes affectées au programme.

25.74 Au terme des deux examens précités, l'Agence a créé le Bureau de la salubrité des aliments et de la protection des consommateurs. La conclusion des examens était qu'avec les ressources existantes, soit environ 160 postes, le Bureau donnerait, dans le cadre de ses programmes, la priorité aux activités liées aux enquêtes sur les rappels d'aliments et aux interventions d'urgence, et s'attaquerait à des problèmes particuliers

Pièce 25.8

L'enregistrement fédéral n'est pas tributaire du risque pour la salubrité des aliments

Produit	Niveau de risque[1]			
	Élevé 1	2	3	Faible 4
Enregistrement non exigé				
• jus non pasteurisés	X			
• préparations pour nourrissons[2]	X			
• beurre d'arachide (transformé)	X			
• eau minérale		X		
• chocolat préparé à partir de fèves de cacao		X		
• café				X
Enregistrement exigé si le produit entre dans le commerce interprovincial ou international				
• **viandes prêtes à consommer**	X			
• **oeufs transformés**	X			
• **ketchup**			X	
• **confitures et gelées de fruits**			X	
• **jus pasteurisés**				X
• **viande désossée**				X

Notes :

1 Santé Canada établissait les niveaux de risque avant la création de l'Agence

2 Les établissements qui produisent des préparations pour nourrissons sont soumis à des exigences plus rigoureuses que les autres établissements non enregistrés au fédéral.

Source : Documents de Santé Canada et de l'ACIA

régime d'inspection nettement moins rigoureux que celui qui est en vigueur pour les établissements enregistrés. Dans certains cas, toutefois, les produits en question peuvent faire l'objet d'une inspection provinciale ou territoriale.

25.72 Nous nous attendions à ce que l'Agence évalue les menaces à la salubrité des aliments qui existent dans ce secteur, détermine le niveau de risque qui sera géré, évalue les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre un programme approprié, consulte les provinces, l'industrie et le public, et informe le Parlement des options qui s'offrent pour adapter en conséquence ses activités d'inspection. Nous avons constaté que des risques particuliers ont été décelés, et que l'on a établi des priorités en conséquence. En outre, l'Agence a dressé des plans de travail de façon à axer ses efforts sur ces priorités. Toutefois, nous n'avons pas relevé d'évaluation globale du risque, d'une décision sur le niveau de risque à accepter, d'une détermination des ressources nécessaires et d'une consultation suffisante sur les options.

L'Agence a reconnu le besoin de changer de cap dans la gestion de ce secteur

25.73 Après le regroupement des services, l'Agence a reconnu que ce programme ne pourrait être mis en oeuvre dans sa forme originale avec l'aide des ressources existantes. Elle a donc entrepris un examen organisationnel, suivi d'un examen de programme, afin de préciser son mandat à l'égard de ce secteur et de définir clairement la conception et les priorités du programme. À la lumière de ces examens, l'Agence a dressé un plan de travail en vue d'utiliser le plus efficacement possible les ressources existantes affectées au programme.

25.74 Au terme des deux examens précités, l'Agence a créé le Bureau de la salubrité des aliments et de la protection des consommateurs. La conclusion des examens était qu'avec les ressources existantes, soit environ 160 postes, le Bureau donnerait, dans le cadre de ses programmes, la priorité aux activités liées aux enquêtes sur les rappels d'aliments et aux interventions d'urgence, et s'attaquerait à des problèmes particuliers

Pièce 25.8

L'enregistrement fédéral n'est pas tributaire du risque pour la salubrité des aliments

Produit	Niveau de risque[1] Élevé 1	2	3	Faible 4
Enregistrement non exigé				
• jus non pasteurisés	X			
• préparations pour nourrissons[2]	X			
• beurre d'arachide (transformé)	X			
• eau minérale		X		
• chocolat préparé à partir de fèves de cacao		X		
• café				X
Enregistrement exigé si le produit entre dans le commerce interprovincial ou international				
• **viandes prêtes à consommer**	X			
• **oeufs transformés**	X			
• **ketchup**			X	
• **confitures et gelées de fruits**			X	
• **jus pasteurisés**				X
• **viande désossée**				X

Notes :

1 Santé Canada établissait les niveaux de risque avant la création de l'Agence

2 Les établissements qui produisent des préparations pour nourrissons sont soumis à des exigences plus rigoureuses que les autres établissements non enregistrés au fédéral.

Source : Documents de Santé Canada et de l'ACIA

au sein de l'industrie alimentaire en fonction du niveau de priorité des risques. Pour faire face aux problèmes liés à un risque particulier, l'Agence lance divers projets dans des domaines comme l'inspection, l'échantillonnage, l'éducation et la concertation avec l'industrie et les provinces. Cette nouvelle approche n'est pas principalement axée sur l'inspection des établissements, mais plutôt sur le repérage de risques précis et des contrôles que l'industrie doit mettre en place pour les gérer efficacement. C'est ainsi que l'Agence a travaillé à des projets pour les industries des viandes prêtes à consommer, des germes végétaux, des eaux embouteillées et des jus non pasteurisés. Cela signifie qu'il n'est plus question pour elle d'effectuer des inspections régulières de tous les établissements non enregistrés au fédéral qui étaient visés par l'ancien programme.

25.75 Nous sommes d'avis que, même si ce changement de cap semble raisonnable, l'Agence doit évaluer de façon plus complète les risques à gérer, décider du niveau de risque acceptable et déterminer les ressources nécessaires pour mettre en place un programme approprié.

Une évaluation du risque global s'impose

25.76 La nouvelle approche met l'accent sur le repérage des risques et leur classement par ordre de priorité à la lumière des évaluations du risque effectuées par Santé Canada, des examens des problèmes qui découlent des enquêtes et des rappels d'aliments, de l'information réunie dans le cadre de veilles internationales, et de l'expérience et des connaissances du personnel. Elle ne comprend toutefois pas une évaluation globale des risques dans ce secteur. Celle-ci exigerait, entre autres choses, que l'on réunisse de l'information sur des questions telles que la taille et l'aire de distribution du secteur, les dangers qu'on y observe et les contrôles mis en place par l'industrie pour gérer ces risques. Un point de départ serait le travail effectué par l'Agence dans l'industrie des produits de boulangerie, qui fournira une précieuse information pour y évaluer les menaces à la salubrité des aliments. L'Agence n'a effectué d'étude sur aucune autre industrie non enregistrée au fédéral. À défaut d'une connaissance plus complète des risques propres à ces industries, elle ne peut savoir avec certitude quelle est l'incidence de son changement d'orientation sur la salubrité des aliments.

25.77 Les ressources affectées au secteur qui n'est pas soumis au contrôle fédéral se limitent toujours aux 160 postes existants. Ce secteur représente environ la moitié de l'industrie alimentaire au Canada et donne lieu à la mcitié des rappels d'aliments; l'Agence n'y consacre pourtant que quelque cinq pour cent des ressources qu'elle affecte à l'industrie alimentaire. Même si les provinces et les municipalités sont également actives dans ce secteur, on ne sait pas de façon certaine si les ressources fédérales sont suffisantes, compte tenu des risques qu'il peut présenter. Sans une évaluation globale de ces derniers et une décision quant au niveau de risque qui serait acceptable, l'Agence ne peut déterminer l'ampleur des ressources dont elle a besoin pour mettre en oeuvre son programme de façon adéquate. Un processus d'affectation des ressources en fonction du risque, comme on l'a mentionné plus haut, permettrait à l'Agence de déterminer les ressources dont elle a besoin pour mettre en oeuvre ce programme.

Sans une évaluation globale des risques et une décision quant au niveau de risque qui serait acceptable, l'Agence ne peut déterminer l'ampleur des ressources dont elle a besoin pour mettre en oeuvre son programme de façon adéquate.

Changement de cap sans la tenue de vastes consultations sur les options d'inspection

25.78 Nous nous attendions à ce que, avant d'opérer un changement dans la gestion de ce secteur, l'Agence ait examiné un éventail d'options. Notamment, qu'elle se soit demandé vers laquelle des deux extrémités suivantes elle devrait incliner : créer un régime d'inspection qui exige de nombreuses ressources ou simplement répondre aux

plaintes des consommateurs. En outre, nous nous attendions à ce que l'Agence tienne de vastes consultations auprès des provinces, du secteur et de la population et renseigne le Parlement sur les options qui s'offraient.

25.79 L'Agence n'a pas examiné l'éventail complet des options qui s'offraient. Elle se croit empêchée d'assumer un rôle plus actif dans la gestion de ce secteur en raison des contraintes que lui impose le niveau actuel des ressources à sa disposition, mais aussi de la répartition des responsabilités dans ce domaine entre les administrations fédérale et provinciales, comme le prévoit la Constitution. Elle pense que les provinces sont davantage en mesure de faire face aux défis dans ce secteur étant donné que leur mandat en matière de santé publique leur confère une plus grande flexibilité au plan législatif.

25.80 Puisque l'Agence partage la responsabilité de ce secteur avec les provinces, il est important qu'elle comprenne les activités de ces dernières, quelle information elles détiennent et quel rôle elles jouent pour assurer la salubrité des aliments dans le secteur. Dans notre Rapport de 1994, nous affirmions que les fonctionnaires fédéraux responsables « n'obtenaient pas une information complète des provinces sur la nature, la portée, le calendrier et les résultats des inspections de la salubrité des aliments qu'elles entreprennent », pour « qu'il y ait coordination des activités d'inspection et échange d'information ». Il y a bien des membres du personnel de l'Agence qui sont chargés de collaborer avec les provinces; toutefois, l'échange d'information, notamment sur les plans de travail, reste limité. Dans des discussions que nous avons eues avec des fonctionnaires provinciaux, on nous a affirmé que les provinces étaient au courant du changement de cap opéré par l'Agence, mais qu'elles n'avaient pas été consultées ni autrement mises à contribution. Selon ces mêmes fonctionnaires, étant donné que l'Agence n'a pas encore officiellement communiqué ses plans pour ce secteur aux provinces, il est difficile pour elles de planifier, car elles ignorent quelle incidence le changement aura sur leurs activités.

25.81 L'Agence a sondé son personnel sur la meilleure façon de gérer le secteur non soumis au contrôle fédéral. Toutefois, elle n'a pas informé ni consulté la population sur le changement de cap. Le Parlement n'a pas non plus été mis au courant du virage, malgré l'importance des divers aspects liés à la salubrité des aliments dans ce secteur : la taille de ce dernier, ses risques inhérents, les ressources disponibles et le fait que les provinces participent aussi à sa gestion. Nous croyons que l'Agence doit faire participer la population, les provinces et le Parlement à un examen approfondi sur l'ampleur de l'intervention de l'Agence dans ce secteur.

25.82 Dans le cadre du changement de cap qui s'opère actuellement dans la gestion du secteur non enregistré au fédéral, l'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait évaluer les risques qui se posent pour la salubrité des aliments dans ce secteur, déterminer le degré de risque acceptable, définir les ressources nécessaires à la gestion de ce secteur sur la foi de l'évaluation des risques, collaborer plus étroitement avec les provinces, consulter ces dernières, le secteur et la population, et informer le Parlement sur les options qui s'offrent pour la gestion de ce secteur.

Réponse de l'Agence : *L'ACIA n'est pas d'accord avec les recommandations du Bureau du vérificateur général pour ce qui est de la gestion de ses responsabilités dans le secteur qui n'est pas enregistré auprès du fédéral. L'ACIA considère que le problème avec l'analyse et les recommandations qui en découlent vient de ce que le Bureau a mal compris deux enjeux importants, soit le mandat de l'ACIA dans ce secteur, et la complexité*

du risque et le rôle de l'ACIA dans la gestion du risque.

Mandat : *La capacité de l'ACIA d'assumer la responsabilité de la réglementation de toutes les activités de production d'aliments et de toutes les activités connexes à cet égard au Canada est limitée par les lois existantes et les limites de la Constitution du Canada. Cette position se fonde sur une série de décisions des tribunaux qui ont interprété la division des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.*

La Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments *autorise le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire à ordonner le rappel de tout produit alimentaire posant un risque en matière de salubrité des aliments, qu'il provienne d'un établissement enregistré ou non. L'ACIA prend immédiatement des mesures dans tous les cas portés à son attention et qui nécessitent une enquête de salubrité ou le rappel d'un produit. Soulignons toutefois que la grande majorité des rappels sont effectués volontairement par l'industrie et que l'ACIA contrôle l'efficacité de ces rappels.*

L'ACIA poursuivra sa collaboration avec les provinces de façon à assurer une prestation continue de services d'inspection des aliments. Elle a mis en place des accords de travail (protocoles d'entente) avec Santé Canada et les gouvernements des provinces et des territoires pour faciliter les activités d'inspection des aliments. Nous sommes en train de modifier et de renforcer ces protocoles d'entente de façon à élargir leur portée et de mettre à jour les activités et les rôles respectifs.

Risque : *Le risque dépend de la probabilité que se produise un effet négatif et de l'ampleur de cet effet, qui entraîne un risque alimentaire. L'efficacité des contrôles exercés à toutes les étapes de la chaîne alimentaire, y compris au niveau du consommateur, a une influence cumulative sur le risque. Le concept et l'application de l'analyse du risque continuent d'évoluer à l'échelon international et l'ACIA participe aux tribunes internationales au sein desquelles on élabore ce concept.*

L'ACIA vient de mettre en oeuvre, dans le secteur qui n'est pas enregistré auprès du fédéral, une nouvelle démarche qui permettra de déterminer et d'établir des priorités en matière de gestion du risque. L'ACIA reconnaît que le niveau de risque est atténué lorsque l'industrie met en place les contrôles appropriés pour empêcher, éliminer les risques ou les diminuer à des niveaux acceptables à des segments clés de la chaîne alimentaire et à des étapes clés de la transformation. Pour l'ACIA, la façon la plus efficace d'influer sur la réduction des risques consiste à travailler de concert avec l'industrie et les autres organismes gouvernementaux à l'identification des risques éventuels et à la mise en oeuvre des contrôles appropriés. Pour repérer les dangers éventuels, l'ACIA passe en revue les évaluations du risque menées par Santé Canada, les renseignements fondés sur un examen des enquêtes sur la salubrité des aliments, les résultats des analyses et les rappels d'aliments, les données obtenues à la suite des examens environnementaux internationaux et se fie à l'expérience et aux connaissances de ses spécialistes. L'ACIA détermine ensuite le niveau actuel de contrôle exercé par l'industrie et les démarches de gestion du risque susceptibles d'avoir la plus grande incidence sur l'amélioration des contrôles nécessaires à l'industrie pour diminuer le niveau de risque. Lorsqu'elle détermine les démarches de gestion du risque les plus efficaces, l'ACIA tient compte du rôle et de la contribution éventuelle de ses partenaires, comme les provinces, dans la gestion du risque.

Les attentes du vérificateur général, à savoir évaluer entièrement ce secteur pour ce qui est des risques potentiels et des niveaux de contrôle actuellement en place,

ne sont ni possibles ni raisonnables. Les dangers éventuels liés aux aliments vendus par ce secteur couvrent tout le spectre des dangers microbiologiques, chimiques et physiques. À l'échelon international, les concepts d'analyse du risque et de risques relatifs continuent d'évoluer. Comme il est souligné dans le rapport, la Loi sur les aliments et drogues *s'applique à toutes les personnes qui vendent ou transforment des aliments. Cela comprend tous les établissements de transformation, les établissements de vente au détail, les grossistes, les restaurants, les services alimentaires et tous les autres lieux qui vendent des aliments, peu importe leur description. On ne connaît pas leur nombre exact qui ne cesse de changer, mais il dépasserait les 100 000 dénombrés dans le rapport. L'approche proposée par le vérificateur général n'est pas raisonnable et est de loin l'approche la plus coûteuse pour réduire les niveaux de risque.*

L'ACIA axe ses ressources sur les secteurs où l'industrie a besoin de renforcer ses contrôles. Le niveau de ses efforts est influencé par le niveau de contrôle exercé par l'industrie, la nature et la gravité des dangers potentiels et les efforts consentis par les gouvernements provinciaux et territoriaux à cet égard. L'ACIA convient de l'importance de travailler en partenariat avec les provinces; les protocoles d'entente qu'elle a conclus avec Santé Canada et la majorité des gouvernements provinciaux et territoriaux facilitent les activités de gestion du risque. L'ACIA a informé les provinces des priorités pour le secteur des programmes non enregistrés et s'efforcera de consulter davantage les provinces et l'industrie, comme le demande ce rapport de vérification. Tel que noté dans la réponse à la recommandation au paragraphe 25.150, l'ACIA tente d'améliorer son approche de consultation et de vulgarisation de façon à inclure le plus large public possible, ce qui comprend les consommateurs et les intervenants en santé publique.

L'ACIA continuera d'informer le Parlement, par l'entremise du Ministre, de changements comme ceux-ci, qui visent à rehausser le fonctionnement efficace et efficient des programmes d'inspection des aliments.

Approche qui se fonde sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques

25.83 L'approche qui se fonde sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (HACCP) et son application à la transformation des aliments se veulent une façon rentable d'améliorer la salubrité des aliments. Cette approche est rapidement en voie de devenir la norme internationale dans le domaine du commerce des produits à valeur ajoutée. Il deviendra probablement indispensable aux producteurs et aux transformateurs d'aliments d'appliquer des systèmes HACCP en vue de rehausser leur compétitivité et d'élargir leur accès aux marchés intérieurs et mondiaux. Par exemple, en 1996, les États-Unis ont commencé, par étape, à exiger que les établissements d'abattage et de transformation des viandes adoptent un système HACCP, exigence qui a une incidence sur les établissements canadiens qui exportent vers ce pays. Au Canada, il y a de plus en plus de détaillants en alimentation qui n'acceptent que des aliments provenant de fournisseurs qui appliquent un système HACCP. En outre, la Commission du Codex Alimentarius des Nations Unies recommande énergiquement le recours aux systèmes HACCP en vue d'améliorer la salubrité des aliments. Il s'ensuit que les principes du HACCP sont appliqués partout dans le continuum de production alimentaire, y compris à la ferme et chez les détaillants en alimentation.

On croit en général que les systèmes qui se fondent sur les principes de l'analyse des risques et la maîtrise des points critiques (HACCP) comportent plusieurs avantages; ils permettent notamment d'améliorer la salubrité des aliments.

25.84 On croit en général que les systèmes HACCP comportent plusieurs avantages. Ils se veulent un outil qui permet de produire des aliments plus sains

et qui oblige le secteur à assumer davantage de responsabilités pour la production d'aliments sains. Les programmes d'inspection axés sur le HACCP permettent aux inspecteurs de se concentrer sur ce qui présente le plus de risques pour la salubrité des aliments et contribuent à améliorer l'efficience des inspections. Grâce à eux, l'Agence peut également réaffecter une partie de ses ressources à d'autres secteurs.

25.85 Pour appliquer un système HACCP, le transformateur doit élaborer des plans opérationnels qui se fondent sur les principes de ce système. Il doit ensuite intégrer ces plans à ses opérations et mener régulièrement des activités de contrôle et de suivi par lesquelles il déterminera si les plans fonctionnent bien. Pour de plus amples précisions sur les systèmes HACCP, voir la pièce 25.9.

25.86 À mesure que le secteur alimentaire adapte ses opérations aux systèmes HACCP, le gouvernement pourrait adapter aussi son approche de l'inspection des aliments. Dans le cadre d'un programme d'inspection traditionnel, les inspecteurs de l'État se concentrent sur les établissements de transformation des aliments, examinant les conditions de transformation et le produit fini avant sa distribution. Un programme d'inspection axé sur le HACCP est conçu pour comporter deux fonctions. Premièrement, on vérifie par un examen si les plans opérationnels du transformateur respectent les principes du HACCP et remplissent les conditions minimales du programme. Deuxièmement, on effectue régulièrement des vérifications afin de s'assurer de la pertinence des activités que mènent les établissements pour s'assurer qu'elles sont conformes aux plans opérationnels. Pour de plus amples précisions sur les programmes d'inspection axés sur le HACCP, voir la pièce 25.9.

25.87 L'Agence a de nouveau remanié le programme d'inspection des abattoirs de volailles pour tenir compte des établissements qui fonctionnent selon l'approche HACCP. Ce programme oblige le secteur à mener des activités de dépistage ante-mortem et post-mortem. Pour leur part, les inspecteurs de l'Agence assurent une surveillance et un suivi constants des activités de dépistage du secteur. Ce programme comporte également un volet « réduction des agents pathogènes ». Le remaniement est expliqué plus amplement à la pièce 25.9.

L'Agence a élaboré et mis en oeuvre des programmes HACCP pour la plupart des secteurs

25.88 Il a fallu élaborer plusieurs programmes pour adapter l'approche HACCP à des secteurs particuliers. Ainsi, en 1989, le gouvernement a commencé à concevoir le Programme d'amélioration de la salubrité des aliments (PASA) pour le bœuf, le porc, la volaille, les produits laitiers, les fruits et légumes transformés, les œufs, le miel et le sirop d'érable. La participation à ce Programme est facultative. Le premier programme à intégrer l'approche HACCP au Canada, qui est aussi le premier au monde qui soit obligatoire, est le Programme de la gestion de la qualité (PGQ), dont on a entrepris l'élaboration en 1989 pour le secteur de la transformation du poisson (voir la pièce 25.10). En 1996, on a commencé à remanier l'approche HACCP pour le secteur des viandes; c'est alors que l'Agence a entrepris l'élaboration du Programme de modernisation de l'inspection de la volaille (PMIV) pour le secteur avicole.

25.89 Nous nous attendions à ce que l'Agence dispose d'une stratégie officielle pour guider la mise en oeuvre de l'approche HACCP. Cette stratégie porterait sur les délais de mise en oeuvre de l'approche, l'évaluation de son incidence sur les ressources et l'établissement d'une façon de mesurer jusqu'à quel point l'approche permet d'améliorer la salubrité des aliments. Nous avons constaté que l'Agence continue de mettre en oeuvre

Pièce 25.9

Approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (HACCP)

L'élément clé d'un système HACCP réside dans son caractère préventif et dans la maîtrise de chaque étape critique du processus de fabrication, que l'on appelle point critique (PC). En identifiant les PC, le transformateur peut facilement déceler et régler les problèmes de salubrité des aliments à ces endroits avant de transformer et d'emballer le produit.

Un système HACCP comporte sept principes de base :

1. Effectuer une analyse des dangers.
2. Déterminer les PC.
3. Établir les limites critiques.
4. Établir un système de suivi de la maîtrise des PC.
5. Établir les mesures correctives à prendre lorsque le suivi indique qu'un PC particulier n'est pas maîtrisé.
6. Établir les procédures de vérification permettant de confirmer que le système HACCP fonctionne bien.
7. Définir la documentation à tenir sur toutes les procédures et tous les dossiers se rattachant à ces principes et à leur application.

Ces principes sont également appliqués par des partenaires commerciaux du Canada, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et les pays de l'Union européenne.

Le Programme d'amélioration de la salubrité des aliments (PASA) : Programme à l'intention des industries du boeuf, du porc, de la volaille, des fruits et légumes transformés, des produits laitiers, du miel et du sirop d'érable

Les transformateurs qui participent à ce programme doivent définir chaque PC dans leur plan opérationnel. L'Agence examine ensuite ce plan et, si elle juge qu'il permet de maîtriser les dangers comme il se doit, elle le reconnaît. Les transformateurs doivent également élaborer un plan préalable pour prouver que leurs systèmes de transport, d'entreposage, d'hygiène et autres répondent aux critères de l'Agence. Ce plan est également validé par l'Agence.

Une fois qu'un transformateur a adopté un système HACCP, l'Agence peut remplacer l'inspection traditionnelle par une autre qui est axée sur les principes HACCP. Dans le cadre de ces principes, elle vérifiera la pertinence des procédures de contrôle et de suivi du transformateur et contrôlera les dossiers que tient celui-ci sur ses procédures de suivi. Elle effectuera aussi une inspection du produit fini au besoin. C'est le contenu du programme d'inspection qui détermine la fréquence d'inspection d'un transformateur par l'Agence.

Programme de gestion de la qualité (PGQ) : Programme à l'intention des transformateurs de poisson

Dans le cadre de ce programme, le transformateur doit élaborer et mettre en oeuvre un plan du PGQ, qui englobe un plan opérationnel, un plan préalable et un plan d'action en matière de réglementation. Le plan du PGQ décrit les mesures de contrôle qu'il faut prendre pour assurer l'obtention d'un produit sain et bon pour la consommation. L'Agence évalue la conformité du plan avec le *Règlement sur l'inspection du poisson*.

L'Agence mène régulièrement des vérifications qui visent à vérifier si ces plans ont été mis en oeuvre tels quels et s'ils assurent la conformité avec les exigences réglementaires.

Programme de modernisation de l'inspection de la volaille (PMIV) : Formule remaniée de l'approche HACCP à l'intention du secteur avicole

Dans le cadre des programmes actuels d'inspection de la volaille, les inspecteurs de l'Agence effectuent des examens ante- et post-mortem (c'est-à-dire avant et après l'abattage) sur chaque animal. Sous le régime du PMIV, ce sont des employés formés et agréés du secteur qui mènent l'examen post-mortem alors que les inspecteurs de l'Agence assurent une surveillance et un suivi continus des activités du secteur. Il est prévu que le secteur effectuera aussi les examens ante-mortem, même si les établissements pilotes qui participent actuellement au PMIV ne le font pas encore. Le PMIV comporte aussi un volet réduction des agents pathogènes.

Le PMIV a valeur de projet pilote. La recherche et le développement pour ce programme ont débuté en 1996 et le projet pilote proprement dit a démarré en septembre 1997. L'Agence s'est fixée pour objectif de faire participer 20 p. 100 des établissements avicoles au projet pilote PMIV en 1999-2000. À l'heure actuelle, le taux de participation est de onze pour cent (sept établissements).

La mise au point du PMIV a été une entreprise de taille pour l'Agence. Pour y arriver, l'ACIA a dû consulter le secteur, les consommateurs et les syndicats qui représentent les employés de l'Agence. Il a fallu désigner des établissements pilotes, qui se sont alors préparés à participer au programme. L'Agence a dû aussi élaborer des programmes de formation à l'intention du personnel, des programmes d'agrément pour les inspecteurs du secteur ainsi que des normes relatives à la présentation et au produit fini. Elle a aussi

13 12

Pièce 25.9 (suite)

mis sur pied un programme de réduction des agents pathogènes. Il a fallu aussi concevoir des feuilles de contrôle pour les troupeaux, feuilles de contrôle qui prolongent l'incidence du HACCP au continuum production-consommation. L'Agence est par ailleurs en voie d'actualiser le *Règlement sur l'inspection des viandes* et attend la réponse des États-Unis à sa demande de déclaration d'équivalence qui concerne son programme d'inspection. Les enseignements tirés de l'élaboration du PMIV seront certainement utiles à l'Agence lorsque viendra le temps de mettre sur pied des programmes analogues pour le bœuf et le porc.

Inspections ante- et post-mortem

Dans le cadre de l'inspection ante-mortem, on soumet les animaux vivants à un examen visuel qui vise à déceler des indices de maladies. Cet examen permet de cerner les conditions qui sont la cause d'un comportement anormal. Par ailleurs, lorsqu'il mène un examen post-mortem, l'inspecteur fait appel à trois de ses sens pour inspecter une carcasse et ses organes : la vue, le toucher et l'odorat. Il peut alors déceler les carcasses atteintes de maladies visibles à l'oeil nu ou dépistables par l'odorat et le toucher, notamment la tuberculose et la cysticercose. Toutefois, il y a de nos jours moins d'animaux destinés à l'abattage qui souffrent de ces maladies en raison du meilleur état sanitaire des cheptels de bestiaux. L'inspection post-mortem ne permet toutefois pas de déceler les agents pathogènes microbiens importants pour la santé publique qui sont responsables des toxi-infections alimentaires; c'est le cas de certains types de E. coli et de salmonelles. En général, les dangers microbiens non décelables au moyen de cette inspection présentent plus de risques pour les consommateurs que ceux qui le sont. La méthode la plus courante pour déceler ces dangers est l'analyse en laboratoire.

Réduction des agents pathogènes

Pour réduire les agents pathogènes, on vérifie, par des analyses en laboratoire, l'efficacité des mesures prises pour lutter contre les dangers microbiens. Le gouvernement américain a mis au point des programmes d'analyse en laboratoire qui visent à répondre aux préoccupations soulevées par la National Academy of Science (États-Unis). Selon l'Académie, il faut se doter de nouvelles méthodes, qui viendraient compléter les inspections ante- et post-mortem, pour mieux dépister les dangers microbiens. Voilà entre autres pourquoi les États-Unis ont lancé leur propre programme de réduction des agents pathogènes lorsqu'ils se sont mis à appliquer l'approche HACCP. Le programme américain comporte certains des éléments importants d'un programme de réduction des agents pathogènes.

Le gouvernement américain a mené des enquêtes nationales de référence sur la prévalence des dangers pour la salubrité des aliments qui proviennent de huit catégories d'animaux d'abattage. À l'aide de ces données, le US Department of Agriculture (USDA) a établi une norme de rendement à l'égard des salmonelles et a obligé les établissements à s'assurer que le taux de prévalence de la contamination aux salmonelles était inférieur à ce qu'indiquaient les enquêtes de référence. Le gouvernement a ainsi ciblé les salmonelles parce qu'il s'agit de la principale cause de toxi-infection alimentaire parmi les agents pathogènes microbiens; en outre, on sait que les salmonelles sont présentes sur la plupart des types de viande crue et qu'il est possible d'en déceler sur divers produits.

Le USDA exige également des établissements qu'ils mènent des analyses à l'égard de tous les types de E. coli parce qu'il s'agit d'un bon indicateur de la pertinence des mécanismes de contrôle des procédés de l'établissement à l'égard de la contamination par les matières fécales. Il est en voie d'adopter des critères de rendement pour la vérification de la présence de ces types en se fondant sur les résultats de l'enquête de référence. Ces critères tiennent lieu de lignes directrices et non de normes réglementaires. Le programme est conçu de manière à ce que le USDA puisse mener couramment des analyses à l'égard des salmonelles et à ce que les établissements fassent régulièrement de même à propos des types de E. coli; il vise par là à s'assurer que le produit ne dépasse pas les normes ou la ligne directrice établie. Les analyses courantes permettent également au USDA de mesurer le degré de réussite de la mise en oeuvre de son programme. Le Ministère envisage d'élargir ces analyses microbiennes à d'autres agents pathogènes, notamment aux campylobactéries.

Source : Documents de l'ACIA et d'autres sources

l'approche HACCP, mais qu'elle ne dispose pas d'une stratégie officielle à l'égard du Programme d'amélioration de la salubrité des aliments. Nous nous attendions aussi à ce que l'Agence envisage vraiment de remanier l'approche HACCP et d'élaborer un programme de réduction des agents pathogènes pour le secteur des viandes. Nous avons constaté qu'elle s'était dotée d'un nouveau programme pour la volaille, mais qu'elle n'avait pas de stratégie officielle pour les secteurs du boeuf et du porc.

25.90 Dans son plan d'entreprise de 1997, l'Agence affirmait qu'« elle mettrait graduellement en place, de concert avec l'industrie, l'adoption du système HACCP dans tous les établissements de transformation des aliments sous enregistrement fédéral. » L'Agence continue de consulter le secteur sur la

+7 710

Pièce 25.9 (suite)

mis sur pied un programme de réduction des agents pathogènes. Il a fallu aussi concevoir des feuilles de contrôle pour les troupeaux, feuilles de contrôle qui prolongent l'incidence du HACCP au continuum production-consommation. L'Agence est par ailleurs en voie d'actualiser le *Règlement sur l'inspection des viandes* et attend la réponse des États-Unis à sa demande de déclaration d'équivalence qui concerne son programme d'inspection. Les enseignements tirés de l'élaboration du PMIV seront certainement utiles à l'Agence lorsque viendra le temps de mettre sur pied des programmes analogues pour le bœuf et le porc.

Inspections ante- et post-mortem

Dans le cadre de l'inspection ante-mortem, on soumet les animaux vivants à un examen visuel qui vise à déceler des indices de maladies. Cet examen permet de cerner les conditions qui sont la cause d'un comportement anormal. Par ailleurs, lorsqu'il mène un examen post-mortem, l'inspecteur fait appel à trois de ses sens pour inspecter une carcasse et ses organes : la vue, le toucher et l'odorat. Il peut alors déceler les carcasses atteintes de maladies visibles à l'oeil nu ou dépistables par l'odorat et le toucher, notamment la tuberculose et la cysticercose. Toutefois, il y a de nos jours moins d'animaux destinés à l'abattage qui souffrent de ces maladies en raison du meilleur état sanitaire des cheptels de bestiaux. L'inspection post-mortem ne permet toutefois pas de déceler les agents pathogènes microbiens importants pour la santé publique qui sont responsables des toxi-infections alimentaires; c'est le cas de certains types de E. coli et de salmonelles. En général, les dangers microbiens non décelables au moyen de cette inspection présentent plus de risques pour les consommateurs que ceux qui le sont. La méthode la plus courante pour déceler ces dangers est l'analyse en laboratoire.

Réduction des agents pathogènes

Pour réduire les agents pathogènes, on vérifie, par des analyses en laboratoire, l'efficacité des mesures prises pour lutter contre les dangers microbiens. Le gouvernement américain a mis au point des programmes d'analyse en laboratoire qui visent à repondre aux préoccupations soulevées par la National Academy of Science (États-Unis). Selon l'Académie, il faut se doter de nouvelles méthodes, qui viendraient compléter les inspections ante- et post-mortem, pour mieux dépister les dangers microbiens. Voilà entre autres pourquoi les États-Unis ont lancé leur propre programme de réduction des agents pathogènes lorsqu'ils se sont mis à appliquer l'approche HACCP. Le programme américain comporte certains des éléments importants d'un programme de réduction des agents pathogènes.

Le gouvernement américain a mené des enquêtes nationales de référence sur la prévalence des dangers pour la salubrité des aliments qui proviennent de huit catégories d'animaux d'abattage. À l'aide de ces données, le US Department of Agriculture (USDA) a établi une norme de rendement à l'égard des salmonelles et a obligé les établissements à s'assurer que le taux de prévalence de la contamination aux salmonelles était inférieur à ce qu'indiquaient les enquêtes de référence. Le gouvernement a ainsi ciblé les salmonelles parce qu'il s'agit de la principale cause de toxi-infection alimentaire parmi les agents pathogènes microbiens; en outre, on sait que les salmonelles sont présentes sur la plupart des types de viande crue et qu'il est possible d'en déceler sur divers produits.

Le USDA exige également des établissements qu'ils mènent des analyses à l'égard de tous les types de E. coli parce qu'il s'agit d'un bon indicateur de la pertinence des mécanismes de contrôle des procédés de l'établissement à l'égard de la contamination par les matières fécales. Il est en voie d'adopter des critères de rendement pour la vérification de la présence de ces types en se fondant sur les résultats de l'enquête de référence. Ces critères tiennent lieu de lignes directrices et non de normes réglementaires. Le programme est conçu de manière à ce que le USDA puisse mener couramment des analyses à l'égard des salmonelles et à ce que les établissements fassent régulièrement de même à propos des types de E. coli; il vise par là à s'assurer que le produit ne dépasse pas les normes ou la ligne directrice établie. Les analyses courantes permettent également au USDA de mesurer le degré de réussite de la mise en oeuvre de son programme. Le Ministère envisage d'élargir ces analyses microbiennes à d'autres agents pathogènes, notamment aux campylobactéries.

Source : Documents de l'ACIA et d'autres sources

l'approche HACCP, mais qu'elle ne dispose pas d'une stratégie officielle à l'égard du Programme d'amélioration de la salubrité des aliments. Nous nous attendions aussi à ce que l'Agence envisage vraiment de remanier l'approche HACCP et d'élaborer un programme de réduction des agents pathogènes pour le secteur des viandes. Nous avons constaté qu'elle s'était dotée d'un nouveau programme pour la volaille, mais qu'elle n'avait pas de stratégie officielle pour les secteurs du boeuf et du porc.

25.90 Dans son plan d'entreprise de 1997, l'Agence affirmait qu'« elle mettrait graduellement en place, de concert avec l'industrie, l'adoption du système HACCP dans tous les établissements de transformation des aliments sous enregistrement fédéral. » L'Agence continue de consulter le secteur sur la

47 240

mise en oeuvre de l'approche. En juin 2000, les systèmes HACCP n'étaient obligatoires que dans les usines de transformation du poisson (Programme de gestion de la qualité). Pour tous les autres secteurs de production, la mise en oeuvre de systèmes HACCP reste facultative.

25.91 L'Agence a expliqué que la participation au Programme d'amélioration de la salubrité des aliments (PASA) dans le secteur des viandes restait facultative en partie parce que les systèmes HACCP sont obligatoires aux États-Unis. En raison de cette exigence américaine, de nombreux établissements de transformation des viandes de taille moyenne et grosse au Canada fonctionnent selon l'approche HACCP. Comme une grande partie du secteur avait adopté cette façon de procéder, l'Agence a décidé de maintenir la participation facultative. Elle a dernièrement entrepris des consultations auprès du secteur sur la transition vers un programme obligatoire. Elle a également confirmé son intention de maintenir facultative la participation au PASA de tous les autres secteurs de production (produits laitiers, œufs, fruits et légumes transformés, miel et sirop d'érable).

Nécessité d'une stratégie officielle pour la mise en oeuvre de l'approche HACCP

25.92 C'est en 1989 qu'a débuté la planification du Programme d'amélioration de la salubrité des aliments. En 1991, on s'est fixé pour objectif de rendre obligatoire pour tous, en 1996, la participation au PASA. Cet objectif n'a pu être atteint en raison de nombreux facteurs, notamment la création de l'Agence, et une nouvelle stratégie pour en guider la mise en oeuvre n'a pas été élaborée.

25.93 L'Agence a commencé à valider les plans HACCP sous le régime du PASA en 1997. En juillet 2000, elle avait validé les plans HACCP de 263 établissements et 618 autres avaient présenté une demande de validation (ils mettent déjà en oeuvre un plan HACCP et sont en attente d'une validation); par ailleurs, 1 330 autres établissements n'avaient pas encore présenté de demande de validation (voir la pièce 25.11). Au cours des dernières années, l'Agence a surtout cherché à valider les plans HACCP des établissements de transformation des viandes qui exportent aux États-Unis. De concert avec le secteur, elle a réussi à respecter les délais de mise en oeuvre fixés par les États-Unis. Toutefois, au rythme actuel de validation des plans HACCP, il faudra probablement encore un certain temps pour opérer la transition vers le Programme d'amélioration de la salubrité des aliments.

25.94 L'Agence n'a pas dressé de plan pour faire face aux restrictions de ressources qui surviendraient pendant la période de transition vers le PASA. Nous avons constaté que l'Agence avait validé les plans HACCP de certains établissements il y a plusieurs années, mais n'avait pas encore pu y mener de vérifications HACCP à cause du manque de ressources. Nous avons aussi constaté que certains employés qui avaient reçu une formation sur la validation des plans HACCP des établissements craignaient que leur formation ne soit périmée au moment où ils seront disponibles pour mener les vérifications. Entre temps, les inspecteurs continuent de remplir leurs activités traditionnelles d'inspection dans ces établissements, ce qui les oblige à être formés pour les deux types d'activités d'inspection.

Pièce 25.10

Repenser le programme de gestion de la qualité

Récemment, on a repensé le Programme de gestion de la qualité (PGQ) en vue de l'améliorer. Dans le cadre de cette réingénierie, on a mis de l'avant quelques bonnes pratiques de planification. En particulier, on a élaboré une stratégie de mise en oeuvre et fixé des étapes et des délais. La totalité des 985 établissements de transformation du poisson ont préparé et mis en oeuvre un plan du PGQ qui intègre tous les principes du HACCP.

Source : Documents de l'ACIA et d'autres sources

25.95 L'Agence n'a pas effectué d'analyse sur les ressources qui pourraient être dégagées à la suite de la mise en oeuvre du PASA; elle n'a pas non plus calculé les économies susceptibles de découler d'un remaniement de l'approche HACCP qui engloberait les secteurs du boeuf et du porc. Elle a estimé que grâce à la mise en oeuvre du Programme de modernisation de l'inspection de la volaille, quatre millions de dollars de ressources, environ, qui sont actuellement consacrés au programme de la volaille pourraient être réaffectés annuellement à des secteurs à risque plus élevé. Elle n'a pas également examiné officiellement à quoi les ressources ainsi épargnées pourraient être réaffectées.

25.96 L'Agence n'a pas trouvé de moyens pour mesurer jusqu'à quel point elle a réussi la mise en oeuvre de l'approche HACCP de façon à réaliser ses objectifs que sont l'accroissement de l'efficience et de l'efficacité des programmes d'inspection des aliments et l'amélioration de la salubrité des aliments.

25.97 Sur la foi de ces observations, nous croyons que l'Agence doit se doter d'une stratégie officielle qui guiderait la mise en oeuvre du PASA et les remaniements à venir de l'approche HACCP.

Il faudra peut-être des années pour repenser le programme visant le boeuf et le porc

25.98 En vertu du règlement établi en application de la *Loi sur l'inspection des viandes* de 1907 et de dispositions législatives analogues en vigueur aux États-Unis, les inspecteurs de l'État sont tenus d'examiner chaque animal avant et après son abattage (ante- et post-mortem). C'est ainsi que les programmes traditionnels d'inspection obligent les inspecteurs de l'Agence à mener ces inspections. Il est possible qu'en remaniant l'approche HACCP, on juge que l'inspection ante- et post-mortem constitue un point critique qu'il faut maîtriser. Dans ce cas, les rôles de l'inspecteur de l'État et du secteur changeraient. C'est le secteur qui s'occuperait de l'examen ante- et post-mortem. Pour sa part, l'inspecteur de l'État assurerait la supervision et le suivi constants des activités du secteur dans ces domaines. Le Programme de modernisation de l'inspection de la volaille (PMIV) est le seul programme de l'Agence dans le domaine des viandes conçu pour effectuer ce changement de rôle. Pour rendre celui-ci possible, l'Agence modifie le règlement établi en application de la *Loi sur l'inspection des viandes* de façon à ce que les établissement ne contreviennent plus à la réglementation. De son côté, le

Pièce 25.11

Nombre d'établissements dont les plans HACCP ont été validés sous le régime du PASA, en date de juillet 2000

Produits	Nombre d'établissements	Demandes de validation d'un plan HACCP	Nombre de plans validés
Viandes	734	486 (66 %)	226 (31 %)
Produits laitiers	262	57 (22 %)	22 (8 %)
Oeufs	358	28 (8 %)	7 (2 %)
Fruits et légumes transformés	266	41 (15 %)	6 (2 %)
Miel	87	2 (2 %)	1 (1 %)
Sirop d'érable	241	4 (2 %)	1 (0.4 %)
Total	**1 948**	**618 (32 %)**	**263 (14 %)**

Source : Rapport de suivi des établissements de l'ACIA

mise en oeuvre de l'approche.
En juin 2000, les systèmes HACCP n'étaient obligatoires que dans les usines de transformation du poisson (Programme de gestion de la qualité). Pour tous les autres secteurs de production, la mise en oeuvre de systèmes HACCP reste facultative.

25.91 L'Agence a expliqué que la participation au Programme d'amélioration de la salubrité des aliments (PASA) dans le secteur des viandes restait facultative en partie parce que les systèmes HACCP sont obligatoires aux États-Unis. En raison de cette exigence américaine, de nombreux établissements de transformation des viandes de taille moyenne et grosse au Canada fonctionnent selon l'approche HACCP. Comme une grande partie du secteur avait adopté cette façon de procéder, l'Agence a décidé de maintenir la participation facultative. Elle a dernièrement entrepris des consultations auprès du secteur sur la transition vers un programme obligatoire. Elle a également confirmé son intention de maintenir facultative la participation au PASA de tous les autres secteurs de production (produits laitiers, œufs, fruits et légumes transformés, miel et sirop d'érable).

Nécessité d'une stratégie officielle pour la mise en oeuvre de l'approche HACCP

25.92 C'est en 1989 qu'a débuté la planification du Programme d'amélioration de la salubrité des aliments. En 1991, on s'est fixé pour objectif de rendre obligatoire pour tous, en 1996, la participation au PASA. Cet objectif n'a pu être atteint en raison de nombreux facteurs, notamment la création de l'Agence, et une nouvelle stratégie pour en guider la mise en oeuvre n'a pas été élaborée.

25.93 L'Agence a commencé à valider les plans HACCP sous le régime du PASA en 1997. En juillet 2000, elle avait validé les plans HACCP de 263 établissements et 618 autres avaient présenté une demande de validation (ils mettent déjà en oeuvre un plan HACCP et sont en attente d'une validation); par ailleurs, 1 330 autres établissements n'avaient pas encore présenté de demande de validation (voir la pièce 25.11). Au cours des dernières années, l'Agence a surtout cherché à valider les plans HACCP des établissements de transformation des viandes qui exportent aux États-Unis. De concert avec le secteur, elle a réussi à respecter les délais de mise en oeuvre fixés par les États-Unis. Toutefois, au rythme actuel de validation des plans HACCP, il faudra probablement encore un certain temps pour opérer la transition vers le Programme d'amélioration de la salubrité des aliments.

25.94 L'Agence n'a pas dressé de plan pour faire face aux restrictions de ressources qui surviendraient pendant la période de transition vers le PASA. Nous avons constaté que l'Agence avait validé les plans HACCP de certains établissements il y a plusieurs années, mais n'avait pas encore pu y mener de vérifications HACCP à cause du manque de ressources. Nous avons aussi constaté que certains employés qui avaient reçu une formation sur la validation des plans HACCP des établissements craignaient que leur formation ne soit périmée au moment où ils seront disponibles pour mener les vérifications. Entre temps, les inspecteurs continuent de remplir leurs activités traditionnelles d'inspection dans ces établissements, ce qui les oblige à être formés pour les deux types d'activités d'inspection.

Pièce 25.10

Repenser le programme de gestion de la qualité

Récemment, on a repensé le Programme de gestion de la qualité (PGQ) en vue de l'améliorer. Dans le cadre de cette réingénierie, on a mis de l'avant quelques bonnes pratiques de planification. En particulier, on a élaboré une stratégie de mise en oeuvre et fixé des étapes et des délais. La totalité des 985 établissements de transformation du poisson ont préparé et mis en oeuvre un plan du PGQ qui intègre tous les principes du HACCP.

Source : Documents de l'ACIA et d'autres sources

25.95 L'Agence n'a pas effectué d'analyse sur les ressources qui pourraient être dégagées à la suite de la mise en oeuvre du PASA; elle n'a pas non plus calculé les économies susceptibles de découler d'un remaniement de l'approche HACCP qui engloberait les secteurs du boeuf et du porc. Elle a estimé que grâce à la mise en oeuvre du Programme de modernisation de l'inspection de la volaille, quatre millions de dollars de ressources, environ, qui sont actuellement consacrés au programme de la volaille pourraient être réaffectés annuellement à des secteurs à risque plus élevé. Elle n'a pas également examiné officiellement à quoi les ressources ainsi épargnées pourraient être réaffectées.

25.96 L'Agence n'a pas trouvé de moyens pour mesurer jusqu'à quel point elle a réussi la mise en oeuvre de l'approche HACCP de façon à réaliser ses objectifs que sont l'accroissement de l'efficience et de l'efficacité des programmes d'inspection des aliments et l'amélioration de la salubrité des aliments.

25.97 Sur la foi de ces observations, nous croyons que l'Agence doit se doter d'une stratégie officielle qui guiderait la mise en oeuvre du PASA et les remaniements à venir de l'approche HACCP.

Li faudra peut-être des années pour repenser le programme visant le boeuf et le porc

25.98 En vertu du règlement établi en application de la *Loi sur l'inspection des viandes* de 1907 et de dispositions législatives analogues en vigueur aux États-Unis, les inspecteurs de l'État sont tenus d'examiner chaque animal avant et après son abattage (ante- et post-mortem). C'est ainsi que les programmes traditionnels d'inspection obligent les inspecteurs de l'Agence à mener ces inspections. Il est possible qu'en remaniant l'approche HACCP, on juge que l'inspection ante- et post-mortem constitue un point critique qu'il faut maîtriser. Dans ce cas, les rôles de l'inspecteur de l'État et du secteur changeraient. C'est le secteur qui s'occuperait de l'examen ante- et post-mortem. Pour sa part, l'inspecteur de l'État assurerait la supervision et le suivi constants des activités du secteur dans ces domaines. Le Programme de modernisation de l'inspection de la volaille (PMIV) est le seul programme de l'Agence dans le domaine des viandes conçu pour effectuer ce changement de rôle. Pour rendre celui-ci possible, l'Agence modifie le règlement établi en application de la *Loi sur l'inspection des viandes* de façon à ce que les établissement ne contreviennent plus à la réglementation. De son côté, le

Pièce 25.11

Nombre d'établissements dont les plans HACCP ont été validés sous le régime du PASA, en date de juillet 2000

Produits	Nombre d'établissements	Demandes de validation d'un plan HACCP	Nombre de plans validés
Viandes	734	486 (66 %)	226 (31 %)
Produits laitiers	262	57 (22 %)	22 (8 %)
Oeufs	358	28 (8 %)	7 (2 %)
Fruits et légumes transformés	266	41 (15 %)	6 (2 %)
Miel	87	2 (2 %)	1 (1 %)
Sirop d'érable	241	4 (2 %)	1 (0,4 %)
Total	**1 948**	**618 (32 %)**	**263 (14 %)**

Source : Rapport de suivi des établissements de l'ACIA

U.S. Department of Agriculture a fait face à quelques contestations devant les tribunaux et il continue de travailler pour que ce changement soit aussi apporté aux États-Unis.

25.99 Comme les producteurs et les transformateurs sont de gros exportateurs de produits aux États-Unis, cette situation a un effet important sur les programmes canadiens d'inspection des aliments. En raison de cette incidence et des contestations devant les tribunaux auxquelles les États-Unis ont fait face dans la mise en place de ce changement, l'Agence a décidé de ne pas continuer d'être un chef de file à l'échelle internationale dans l'élaboration de programmes et la préparation du secteur à ce changement de rôle.

25.100 Plusieurs membres de la collectivité internationale de la salubrité des aliments croient avantageux d'obliger le secteur à s'occuper des examens de dépistage ante- et post-mortem et de confier aux fonctionnaires de l'État la supervision et le suivi continus. Par exemple, étant donné que l'inspection post-mortem n'a qu'une capacité limitée de déceler les dangers qui présentent les risques les plus élevés, le changement de rôle permettrait aux inspecteurs de l'État de consacrer plus temps aux activités qui protègent la population contre les risques les plus importants. Enfin, cette façon de procéder rend le secteur davantage responsable du dépistage des aliments impropres à la consommation.

25.101 Un certain nombre de partenaires commerciaux du Canada, en particulier les États-Unis et l'Australie, se sont fixé pour objectif de changer les rôles. Les États-Unis continuent de mener des projets pilotes dans les secteurs de la volaille et du porc et l'Australie mène un projet pilote dans le secteur du bœuf. Ces projets ressemblent au PMIV.

25.102 Le Programme de modernisation de l'inspection de la volaille a vu le jour il y a quatre ans. Aucun programme obligeant le secteur à effectuer des examens de dépistage ante- et post-mortem dans les secteurs du boeuf ou du porc n'a été mis sur pied, bien que l'on ait entrepris un peu de planification à ce sujet. Étant donné qu'il a fallu beaucoup de temps pour mettre en oeuvre le PMIV et que l'Agence n'a pas entrepris de programmes pour les deux autres secteurs, il faudra peut-être de nombreuses années avant que des changements soient apportés.

Il n'existe aucune activité de réduction des agents pathogènes sur les produits destinés aux marchés canadiens

25.103 Toute activité de réduction des agents pathogènes suppose des analyses de laboratoire qui visent à vérifier l'efficacité des mesures de lutte contre les dangers microbiens. Des programmes d'analyse en laboratoire ont été élaborés aux États-Unis à la suite des commentaires formulés par la US National Academy of Science qui désirait que soient mises au point de nouvelles méthodes permettant de mieux déceler les dangers microbiens. À cette fin, il faut établir des normes, des lignes directrices ou des niveaux d'intervention à l'égard des taux de prévalence inacceptables de certains dangers dans le circuit alimentaire en se fondant sur les taux actuels de prévalence des dangers microbiens. Ces taux sont déterminés au moyen d'enquêtes nationales de référence. Les établissements sont tenus de faire analyser régulièrement des échantillons en vue de surveiller la prévalence de dangers microbiens dans leurs systèmes de transformation et leurs produits finis. Les échantillons analysés doivent donner des résultats inférieurs à ces normes, lignes directrices ou niveaux d'intervention pour que l'établissement puisse vendre ses produits. Si les résultats les dépassent, l'établissement doit alors prendre des mesures pour améliorer ses moyens de lutte. L'État peut aussi se servir des résultats des analyses d'échantillons pour mesurer le degré de réussite de la mise en oeuvre de l'approche HACCP et des

activités de réduction des agents pathogènes.

25.104 En raison des exigences américaines, tous les établissements canadiens qui exportent de la viande aux États-Unis doivent respecter la norme américaine à l'égard des salmonelles et les lignes directrices de ce pays à l'égard de tous les types de E. coli. Si la norme n'est pas respectée, l'établissement n'aurait pas le droit d'exporter, mais pourrait encore produire pour le marché canadien étant donné qu'il n'y a pas de programme analogue de réduction des agents pathogènes au Canada.

25.105 Le Canada n'a pas mis sur pied de programme de réduction des agents pathogènes dans le cadre de l'approche HACCP (PASA) pour le bœuf, le porc ou la volaille, sauf pour ce qui est des transformateurs qui prennent part au projet pilote du Programme de modernisation de l'inspection de la volaille. Dans ce dernier cas, les activités de réduction des agents pathogènes se fondent sur les dispositions du US Pathogen Reduction Program; les participants doivent faire analyser leurs produits pour dépister la présence de salmonelles et de tous les types de E. coli. Sur la foi des résultats de l'enquête nationale de référence, des niveaux d'intervention provisoires à l'égard de ces dangers microbiens ont été fixés pour les établissements qui participent au PMIV.

25.106 Pour mettre en place un programme de réduction des agents pathogènes au Canada, il faudra que l'Agence mène des enquêtes nationales de référence sur la prévalence des agents pathogènes. Le Conseil canadien des transformateurs d'œufs et de volailles a effectué une telle enquête dans le secteur avicole. Il l'a menée à bien avec l'aide de l'Agence, de Santé Canada et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. L'Agence s'est fondée sur les résultats de l'enquête pour mettre sur pied le projet de réduction des agents pathogènes du PMIV. Le Conseil des viandes du Canada compte entreprendre une enquête nationale de référence pour le boeuf et le porc si Agriculture et Agroalimentaire Canada accepte sa demande de financement à cet égard.

25.107 Il appartient à l'Agence et au gouvernement de décider s'ils se lanceront dans des initiatives comme la participation du secteur aux examens de dépistage ante- et post-mortem et la réduction des agents pathogènes. L'Agence a décidé pour sa part de ne pas précipiter les choses dans ces dossiers, compte tenu des contestations devant les tribunaux qui ont cours aux États-Unis. Comme il est ici question de salubrité des aliments et d'optimisation des ressources, nous croyons que l'Agence doit convier la population et le Parlement à un vaste débat public sur les questions suivantes : devrait-on rendre obligatoire la participation au programme HACCP? Le Canada devrait-il être un chef de file à l'échelle internationale dans l'application, au secteur des viandes, de l'approche HACCP remaniée? Devrait-on mener des activités de réduction des agents pathogènes pour les produits destinés aux marchés canadiens?

Sauf pour les transformateurs qui prennent part au projet pilote du Programme de modernisation de l'inspection de la volaille, il n'y a pas de programme de réduction des agents pathogènes pour les produits destinés au marché canadien.

25.108 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait se doter d'une stratégie plus officielle sur la gestion de la mise en oeuvre de l'approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (HACCP). En outre, elle devrait envisager d'élaborer des programmes qui obligeront le secteur à effectuer des examens de dépistage ante- et post-mortem dans le secteur du boeuf et du porc; elle devrait aussi s'assurer que des enquêtes nationales de référence soient menées et envisager de mettre sur pied des activités de réduction des agents pathogènes dans le secteur des viandes.

Réponse de l'Agence : *L'ACIA a élaboré une stratégie officielle de gestion de l'application de l'approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la*

maîtrise des points critiques (HACCP). Comme l'a souligné le vérificateur général, l'ACIA, dans son plan d'entreprise de 1997, a indiqué qu'elle se dirigeait vers l'imposition progressive du système HACCP dans tous les établissements de transformation des aliments agréés par le gouvernement fédéral. L'ACIA va actuellement de l'avant avec ce projet. Tel qu'indiqué dans la vérification, tous les objectifs de mise en place du système HACCP dans les secteurs des viandes et du poisson sont atteints, voire dépassés. L'ACIA est un chef de file mondial pour l'adoption du système HACCP à tous les maillons de la filière alimentaire, soit « de la ferme à la table des consommateurs ». De même, l'ACIA jouit d'un appui généralisé de la part des consommateurs et du secteur pour son virage vers le système HACCP et la mise en place progressive de celui-ci.

Bon nombre de projets HACCP sont en cours dans divers segments de l'industrie. L'ACIA met actuellement au point un mécanisme pour l'évaluation de ces projets et les consultations subséquentes avec les intéressés concernant les décisions relatives à l'implantation de tels systèmes.

Quant à l'inspection du boeuf et du porc, des décisions stratégiques seront prises à la suite des consultations portant sur des facteurs comme les aspects scientifiques (salubrité des aliments), les aspects juridiques, le commerce international et les répercussions sur les ressources humaines. D'autres changements au programme, incluant ceux recommandés par le vérificateur général, seront apportés à la suite de consultations exhaustives avec tous les intéressés.

Gestion des activités de contrôle de la conformité

25.109 L'objectif premier des programmes d'inspection des aliments est de vérifier si le secteur alimentaire se conforme aux lois qui le régissent. Pour évaluer le degré de conformité, les inspecteurs de l'Agence inspectent les locaux et les produits. Ils enquêtent également sur les plaintes reçues du secteur ou de la population.

25.110 Les inspecteurs qui relèvent des indices de non-conformité disposent d'un certain nombre d'options pour veiller à ce que la direction de l'établissement règle le problème (voir la pièce 25.12). Les mesures de contrôle de la conformité prises par les inspecteurs dépendent de plusieurs facteurs, notamment de la nature du cas de non-conformité et de la loi qui régit l'inspection. Les inspecteurs informent la direction de l'établissement des problèmes de non-conformité et peuvent fixer des délais pour qu'ils soient réglés. Si les problèmes persistent, les inspecteurs peuvent prendre des mesures plus sévères ou recommander des mesures d'application (c'est-à-dire des recours juridiques). Dans les cas qui posent de graves dangers pour la santé et la sécurité, les inspecteurs sont habilités à prendre des mesures correctives immédiates, par exemple interrompre la production, consigner ou saisir le produit, ou annuler l'agrément ou le permis de l'établissement, et à appliquer ces mesures tant que le problème ne sera pas réglé.

Pièce 25.12

Mesures possibles d'application de la réglementation et de contrôle de la conformité qui varient selon les lois

- **Avertissements**
- **Prélèvement d'échantillons**
- **Déclassement des établissements**
- **Demande de notification pour les produits importés**
- **Saisie du produit**
- **Rappels obligatoires de produit**
- **Injonctions**
- **Refus d'octroyer ou de renouveler les permis ou les enregistrements**
- **Suspension ou annulation du permis ou de l'enregistrement**
- **Arrêt de la production**
- **Mesures d'application (c'est-à-dire poursuites)**
- **Sanctions monétaires**
- **Confiscation (sur déclaration de culpabilité)**
- **Retrait des importations illicites**
- **Arrestation**

Source : Manuel de l'ACIA sur les mesures d'application et de contrôle de la conformité, et autres sources

maîtrise des points critiques (HACCP). Comme l'a souligné le vérificateur général, l'ACIA, dans son plan d'entreprise de 1997, a indiqué qu'elle se dirigeait vers l'imposition progressive du système HACCP dans tous les établissements de transformation des aliments agréés par le gouvernement fédéral. L'ACIA va actuellement de l'avant avec ce projet. Tel qu'indiqué dans la vérification, tous les objectifs de mise en place du système HACCP dans les secteurs des viandes et du poisson sont atteints, voire dépassés. L'ACIA est un chef de file mondial pour l'adoption du système HACCP à tous les maillons de la filière alimentaire, soit « de la ferme à la table des consommateurs ». De même, l'ACIA jouit d'un appui généralisé de la part des consommateurs et du secteur pour son virage vers le système HACCP et la mise en place progressive de celui-ci.

Bon nombre de projets HACCP sont en cours dans divers segments de l'industrie. L'ACIA met actuellement au point un mécanisme pour l'évaluation de ces projets et les consultations subséquentes avec les intéressés concernant les décisions relatives à l'implantation de tels systèmes.

Quant à l'inspection du boeuf et du porc, des décisions stratégiques seront prises à la suite des consultations portant sur des facteurs comme les aspects scientifiques (salubrité des aliments), les aspects juridiques, le commerce international et les répercussions sur les ressources humaines. D'autres changements au programme, incluant ceux recommandés par le vérificateur général, seront apportés à la suite de consultations exhaustives avec tous les intéressés.

Gestion des activités de contrôle de la conformité

25.109 L'objectif premier des programmes d'inspection des aliments est de vérifier si le secteur alimentaire se conforme aux lois qui le régissent. Pour évaluer le degré de conformité, les inspecteurs de l'Agence inspectent les locaux et les produits. Ils enquêtent également sur les plaintes reçues du secteur ou de la population.

25.110 Les inspecteurs qui relèvent des indices de non-conformité disposent d'un certain nombre d'options pour veiller à ce que la direction de l'établissement règle le problème (voir la pièce 25.12). Les mesures de contrôle de la conformité prises par les inspecteurs dépendent de plusieurs facteurs, notamment de la nature du cas de non-conformité et de la loi qui régit l'inspection. Les inspecteurs informent la direction de l'établissement des problèmes de non-conformité et peuvent fixer des délais pour qu'ils soient réglés. Si les problèmes persistent, les inspecteurs peuvent prendre des mesures plus sévères ou recommander des mesures d'application (c'est-à-dire des recours juridiques). Dans les cas qui posent de graves dangers pour la santé et la sécurité, les inspecteurs sont habilités à prendre des mesures correctives immédiates, par exemple interrompre la production, consigner ou saisir le produit, ou annuler l'agrément ou le permis de l'établissement, et à appliquer ces mesures tant que le problème ne sera pas réglé.

Pièce 25.12

Mesures possibles d'application de la réglementation et de contrôle de la conformité qui varient selon les lois

- **Avertissements**
- **Prélèvement d'échantillons**
- **Déclassement des établissements**
- **Demande de notification pour les produits importés**
- **Saisie du produit**
- **Rappels obligatoires de produit**
- **Injonctions**
- **Refus d'octroyer ou de renouveler les permis ou les enregistrements**
- **Suspension ou annulation du permis ou de l'enregistrement**
- **Arrêt de la production**
- **Mesures d'application (c'est-à-dire poursuites)**
- **Sanctions monétaires**
- **Confiscation (sur déclaration de culpabilité)**
- **Retrait des importations illicites**
- **Arrestation**

Source : Manuel de l'ACIA sur les mesures d'application et de contrôle de la conformité, et autres sources

Il est courant que les inspecteurs collaborent avec la direction des établissements pour que celle-ci se conforme à la réglementation.

25.111 Dans la législation en vigueur, les options d'application et de contrôle de la conformité varient énormément. Certaines lois limitent les interventions à cet égard parce qu'elles ne prévoient pas les options qui permettraient de faire face comme il se doit à tous les degrés de gravité des problèmes de non-conformité. S'il est adopté, le projet de *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada* permettrait de remédier à ces limites et accroîtrait la capacité de l'Agence à élaborer une réglementation permettant de mieux faire face à l'éventail de degrés de gravité des problèmes de non-conformité. Cette loi favoriserait aussi la cohérence des options de contrôle de la conformité qui seraient à sa disposition dans tous les programmes d'inspection des aliments.

25.112 La politique de l'Agence exige des inspecteurs qu'ils prennent les mesures qui, à leur sens, permettront à l'établissement de se conformer à la réglementation le plus rapidement possible et qui empêcheront la répétition des problèmes. Cette politique est importante puisque, dans les cas graves de non-conformité, l'absence de mesures appropriées pourrait déboucher sur la vente d'aliments non salubres. L'Agence s'appuie surtout sur la formation et l'expérience de ses inspecteurs, sur les manuels d'inspection, sur la supervision et sur les systèmes d'information pour s'assurer que les inspecteurs gèrent comme il se doit les cas de non-conformité.

25.113 Nous nous attendions à ce que l'Agence dispose de mécanismes pour vérifier si les activités de contrôle de la conformité sont menées comme il se doit dans le cadre de ses programmes d'inspection des aliments. Nous avons constaté que ces mécanismes existent bel et bien, mais que l'Agence n'en tire pas pleinement profit. En outre, notre examen de 21 dossiers d'inspection nous a permis de relever un certain nombre de cas dans lesquels des problèmes de non-conformité identiques ou analogues persistaient ou se répétaient. Nous avons constaté que les mesures prises à l'égard de ces problèmes étaient insuffisantes et ne permettaient pas à l'Agence de réaliser son objectif, qui est d'assurer la correction, par la direction des établissements, des cas de non-conformité dans des délais raisonnables. Il en est ainsi soit parce que les inspecteurs n'avaient pas pris des mesures assez rigoureuses, soit parce que les lois ne prévoyaient pas d'options suffisantes pour l'adoption de mesures plus strictes obligeant les établissements à se conformer.

Problèmes relevés dans les activités de contrôle de la conformité

25.114 Nous avons examiné 21 dossiers d'inspection qui visaient des établissements qui avaient rappelé des aliments ou qui avaient été poursuivis au cours des deux dernières années. En 1999-2000, l'Agence a pris part à 243 rappels d'aliments et 59 de ses poursuites ont été couronnées de succès. Lors de l'examen de ces dossiers, nous nous sommes penchés sur des rapports d'inspections effectuées avant et après la création de l'Agence. De plus, nous avons interviewé les inspecteurs responsables de 12 de ces établissements. Nous avons constaté ce qui suit :

- Dans dix établissements, les inspecteurs n'ont pas vérifié si la direction avait réglé les problèmes dans les délais impartis ou ne l'ont fait qu'à certaines occasions. Dans onze établissements, les inspecteurs ont vérifié régulièrement si la direction avait remédié aux problèmes dans les délais impartis.

- Dans 16 des 21 établissements, nous avons constaté que des problèmes identiques ou analogues se répétaient ou persistaient. Dans six d'entre eux, les inspecteurs ont décidé de ne pas prendre de mesures plus rigoureuses pour que le

Dans 16 des 21 établissements soumis à l'examen, nous avons constaté que des problèmes analogues ou identiques avaient persisté ou s'étaient répétés pendant une période de 12 à 28 mois.

problème se règle ou ont été incapables de le faire à cause des restrictions imposées par les lois. Dans dix établissements, nous avons constaté que les inspecteurs avaient pris quelques mesures plus sévères pour assurer la conformité. Parmi celles-ci, mentionnons l'accroissement de la fréquence des inspections, la consignation des produits, la transmission de mises en garde (recommandations d'intenter des poursuites) à la direction de l'établissement, et des actions réelles en justice contre l'établissement.

- Le fait que, dans les 16 établissements où des problèmes identiques ou analogues ont persisté ou se sont répétés, la plupart de ceux-ci aient perduré de 12 à 28 mois, démontre bien les répercussions de mesures de conformité insuffisantes. Les problèmes étaient liés à la contamination croisée, à l'entretien, à la condensation, à la rouille, et à de la peinture qui s'écaillait, ainsi qu'à l'étiquetage des produits (voir la pièce 25.13). Compte tenu de la persistance de ces problèmes, nous nous demandons si les mesures prises suffisaient à les régler. Ces problèmes font également ressortir la nécessité pour les inspecteurs de disposer de meilleures options pour le contrôle de la conformité sous le régime des lois qui relèvent de l'Agence.

25.115 En raison de la taille limitée de notre échantillon et du fait qu'il concernait surtout les établissements à risque élevé, les conclusions de notre examen ne peuvent s'appliquer à l'ensemble des activités d'inspection de l'Agence. Néanmoins, il est préoccupant qu'une proportion élevée des examens ait révélé des problèmes d'application de mesures de conformité, et qu'en particulier, des problèmes identiques ou analogues se soient répétés ou aient persisté.

Pièce 25.13

Exemples de problèmes persistants observés par les inspecteurs de l'Agence

Prévention de la contamination croisée

- « On a souvent vu le personnel des ventes passer par l'aire de manipulation des produits bruts pour atteindre l'aire réservée aux produits finis et y emballer et expédier ses commandes. Cette pratique peut entraîner la contamination de produits finis prêts à consommer par des micro-organismes provenant des produits bruts. »
- « Il n'y a pas de dispositifs pour le lavage des mains dans l'aire réservée à la cuisson et à l'emballage. Étant donné qu'on manipule à ces endroits des produits bruts, il y a des risques de contamination des produits cuits. Cette pratique peut entraîner la contamination de produits finis prêts à consommer par des micro-organismes provenant des produits bruts ».

Entretien

- « Il faudrait que les dessous du matériel soient nettoyés comme il se doit tous les jours. »
- « Je juge tout à fait inacceptables vos pratiques d'hygiène pour la salle de classement et le matériel qu'elle renferme. Votre protocole d'hygiène précise que la salle et le matériel de classement doivent être lavés tous les jours après le classement du produit. Nous sollicitons votre attention immédiate pour régler ce problème et assurer la salubrité du produit. »
- « On observe des morceaux de produits sur la balance. »

Condensation

- « Salle de préparation — produits stockés sous le déflecteur du réfrigérateur (condensation). »
- « Nouveau réfrigérateur pour le stockage des viandes — condensation au plafond. »
- « Aire de découpage et d'entonnage — condensation dans les réfrigérateurs. »

Source : Dossiers d'inspection de l'ACIA

+6

Dans 16 des 21 établissements soumis à l'examen, nous avons constaté que des problèmes analogues ou identiques avaient persisté ou s'étaient répétés pendant une période de 12 à 28 mois.

problème se règle ou ont été incapables de le faire à cause des restrictions imposées par les lois. Dans dix établissements, nous avons constaté que les inspecteurs avaient pris quelques mesures plus sévères pour assurer la conformité. Parmi celles-ci, mentionnons l'accroissement de la fréquence des inspections, la consignation des produits, la transmission de mises en garde (recommandations d'intenter des poursuites) à la direction de l'établissement, et des actions réelles en justice contre l'établissement.

- Le fait que, dans les 16 établissements où des problèmes identiques ou analogues ont persisté ou se sont répétés, la plupart de ceux-ci aient perduré de 12 à 28 mois, démontre bien les répercussions de mesures de conformité insuffisantes. Les problèmes étaient liés à la contamination croisée, à l'entretien, à la condensation, à la rouille, et à de la peinture qui s'écaillait, ainsi qu'à l'étiquetage des produits (voir la pièce 25.13). Compte tenu de la persistance de ces problèmes, nous nous demandons si les mesures prises suffisaient à les régler. Ces problèmes font également ressortir la nécessité pour les inspecteurs de disposer de meilleures options pour le contrôle de la conformité sous le régime des lois qui relèvent de l'Agence.

25.115 En raison de la taille limitée de notre échantillon et du fait qu'il concernait surtout les établissements à risque élevé, les conclusions de notre examen ne peuvent s'appliquer à l'ensemble des activités d'inspection de l'Agence. Néanmoins, il est préoccupant qu'une proportion élevée des examens ait révélé des problèmes d'application de mesures de conformité, et qu'en particulier, des problèmes identiques ou analogues se soient répétés ou aient persisté.

Pièce 25.13

Exemples de problèmes persistants observés par les inspecteurs de l'Agence

Prévention de la contamination croisée

- **« On a souvent vu le personnel des ventes passer par l'aire de manipulation des produits bruts pour atteindre l'aire réservée aux produits finis et y emballer et expédier ses commandes. Cette pratique peut entraîner la contamination de produits finis prêts à consommer par des micro-organismes provenant des produits bruts. »**
- **« Il n'y a pas de dispositifs pour le lavage des mains dans l'aire réservée à la cuisson et à l'emballage. Étant donné qu'on manipule à ces endroits des produits bruts, il y a des risques de contamination des produits cuits. Cette pratique peut entraîner la contamination de produits finis prêts à consommer par des micro-organismes provenant des produits bruts ».**

Entretien

- **« Il faudrait que les dessous du matériel soient nettoyés comme il se doit tous les jours. »**
- **« Je juge tout à fait inacceptables vos pratiques d'hygiène pour la salle de classement et le matériel qu'elle renferme. Votre protocole d'hygiène précise que la salle et le matériel de classement doivent être lavés tous les jours après le classement du produit. Nous sollicitons votre attention immédiate pour régler ce problème et assurer la salubrité du produit. »**
- **« On observe des morceaux de produits sur la balance. »**

Condensation

- **« Salle de préparation — produits stockés sous le déflecteur du réfrigérateur (condensation). »**
- **« Nouveau réfrigérateur pour le stockage des viandes — condensation au plafond. »**
- **« Aire de découpage et d'entonnage — condensation dans les réfrigérateurs. »**

Source : Dossiers d'inspection de l'ACIA

76

Nécessité d'accorder plus d'attention à la gestion des activités de contrôle de la conformité

25.116 La vérification des programmes est le principal mécanisme dont se sert l'Agence pour déterminer si les inspecteurs respectent ses normes dans la prestation des programmes d'inspection des aliments. Il se veut donc un moyen important d'évaluer si les inspecteurs prennent des mesures suffisantes et appropriées pour assurer le respect de la loi.

25.117 Fruit de la fusion de services provenant de trois ministères, l'Agence a eu de la difficulté au départ à intégrer les fonctions de vérification de programme; elle n'a réussi à les harmoniser qu'au début de 1999. Jusqu'à présent, elle n'a mené que trois vérifications pilotes, qui ne sont pas encore terminées.

25.118 Les vérifications qu'effectuent nos partenaires commerciaux sur les programmes de l'Agence et les évaluations de Santé Canada constituent une autre source d'information sur les résultats des activités de l'Agence. Plusieurs de ces vérifications et évaluations ont été menées depuis 1997. Toutefois, l'Agence ne peut se fonder strictement sur elles pour obtenir de l'information étant donné qu'elle ne détermine pas leur portée et ne les situe pas dans le temps.

25.119 L'Agence a pris des mesures pour améliorer ses activités d'application de la réglementation (c'est-à-dire ses recours juridiques) (voir la pièce 25.4).

25.120 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait établir et adopter des principes de gestion qui lui permettraient raisonnablement d'appliquer sa politique de correction des cas de non-conformité dans les délais impartis, et sans récidive. Elle devrait formuler des options de dispositions réglementaires et législatives qui lui donneraient les outils nécessaires pour faire face aux cas de non-conformité.

Réponse de l'Agence : *L'ACIA a déterminé qu'il lui fallait uniformiser davantage ses stratégies et approches en matière de conformité. Pour ce faire, elle renforce celles qui complètent la politique de conformité actuelle. L'ACIA se dit satisfaite que le vérificateur général ait reconnu les mesures importantes qu'elle a prises pour améliorer la qualité et la cohérence des mesures d'exécution.*

L'ACIA continuera de rechercher et d'élaborer des options législatives et de recommander leur adoption devant le Parlement.

Gestion des ressources humaines

25.121 En raison de son statut d'Agence, l'ACIA jouit de plus de latitude que les autres ministères fédéraux dans sa gestion des ressources humaines. En tant qu'employeur distinct, elle n'est pas visée par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*; elle peut donc élaborer et appliquer ses propres politiques et pratiques de recrutement et de dotation en personnel. Elle est également habilitée à concevoir et à mettre en oeuvre des programmes d'évaluation des emplois, de gestion des salaires et d'administration qui sont distincts de ceux de la fonction publique. Toutefois, elle doit faire approuver son mandat de négociation par le Conseil du Trésor.

25.122 En 1999, l'Agence figurait parmi les quelques organismes gouvernementaux qui ont pris part à une étude effectuée par le Comité de cadres supérieurs. Celui-ci était chargé d'évaluer la collectivité des agents de réglementation et des inspecteurs de l'administration fédérale, groupes que l'on jugeait à risque. Les préoccupations formulées par le Comité avaient trait à l'âge relativement élevé de membres de certains groupes professionnels et aux taux élevés d'attrition à venir. Il est question plus en détail de cette étude au chapitre 24 de

notre rapport intitulé « Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ».

L'Agence a réalisé des progrès dans sa gestion des ressources humaines

25.123 Nous nous attendions à ce que l'Agence ait un plan pour combler ses besoins d'effectifs de demain. Nous avons constaté qu'elle avait réalisé des progrès dans sa gestion des ressources humaines. Mentionnons, à titre d'exemples, le programme de formation sur la mise en oeuvre de l'approche HACCP, l'embauche et la promotion dans la catégorie des cadres, le regroupement de 27 unités de négociation en quatre unités, la tenue de négociations pour la conclusion de plusieurs conventions collectives, l'amorce de l'examen sur les inspecteurs des produits primaires et l'élaboration d'un guide visant à aider les gestionnaires à planifier les ressources humaines.

Nécessité, pour l'Agence, de mieux comprendre ses besoins à venir en ressources humaines

25.124 Il y a toutefois un certain nombre de facteurs qui pourraient nuire à la capacité de l'Agence de gérer à l'avenir ses ressources. L'analyse du profil des effectifs de l'Agence révèle que son personnel est vieillissant, surtout dans les groupes de la médecine vétérinaire et de l'inspection. L'Agence estime que 734 employés nommés pour une période indéterminée seront admissibles à la retraite, d'ici à 2006, dont 33 p. 100 des employés du groupe de la médecine vétérinaire et 29 p. 100 du groupe des inspecteurs. On nous a dit que l'Agence éprouvait déjà des difficultés à recruter des gens pour certains postes. Elle doit se doter d'un plan pour faire face à ces mises à la retraite et à ces départs à venir. Il est également préoccupant que l'Agence n'ait pas de profils des compétences pour le groupe des inspecteurs, profils qui pourraient l'aider à embaucher les bonnes personnes. Elle est aussi dépourvue de base de données nationale pour le suivi et la gestion de la formation. Étant donné qu'elle ne dispose d'aucune information sur le roulement du personnel qui a reçu une formation en HACCP, elle ignore dans quelle mesure elle perd des employés qui possèdent cette compétence importante. Il faudra qu'elle dispense une formation appropriée aux nouveaux employés et s'assure qu'ils sont prêts à s'acquitter de leurs fonctions. Nous avons établi qu'il était souvent difficile pour le personnel qui travaille en hygiène des viandes, principal groupe d'inspecteurs de première ligne de l'Agence, de trouver le temps nécessaire pour suivre de la formation à cause du manque de ressources. Enfin, il faudrait renforcer le code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat.

L'Agence n'a pas sondé l'opinion des employés sur le climat de travail dans l'ensemble de ses services, même si elle s'était engagée à le faire.

25.125 Dans sa stratégie de 1998 sur les ressources humaines, l'Agence indiquait qu'elle mesurerait les progrès réalisés dans l'instauration d'un climat de travail propice au moyen des outils d'évaluation du rendement et de rétroaction des employés que sont notamment les enquêtes et les groupes de discussion. La plupart des autres organismes fédéraux recourent couramment à ces outils. L'Agence a commencé à tenir des discussions par groupes particuliers, à leur demande, mais elle n'a pas sondé l'opinion des employés sur le climat de travail dans l'ensemble de ses services, même si elle s'était engagée à le faire.

25.126 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait prendre d'autres mesures pour déterminer quels sont ses besoins à venir en ressources humaines et élaborer un plan qui lui permettra de se doter des effectifs nécessaires à l'acquittement de son mandat. Elle devrait aussi chercher à savoir auprès de ses employés si les valeurs qu'elle préconise sont intégralement mises en pratique.

Réponse de l'Agence : *L'ACIA approuve la recommandation et s'engage à mettre*

en oeuvre sa Stratégie sur les ressources humaines — 2000-2003, dans laquelle elle précise les principaux défis qu'elle doit relever et les mesures les plus importantes qu'elle entend prendre.

L'ACIA reçoit actuellement des commentaires qui lui permettront de déterminer si l'on met pleinement de l'avant ses valeurs dans le cadre des projets pilotes sur la planification des ressources humaines. Au cours des trois prochaines années, elle poursuivra des démarches afin d'appuyer la mise en application de la Stratégie.

Information clé pour la prise des décisions de gestion et la mesure du degré de réussite

25.127 Il y a tout autant d'intervenants différents à qui il incombe de recueillir et d'analyser l'information sur la salubrité des aliments qu'il y en a qui sont chargés d'assurer la salubrité proprement dite. L'information est détenue par des particuliers, des municipalités, des membres du secteur, les provinces et les organismes fédéraux. Santé Canada intervient dans trois domaines : la recherche sur les aliments, les évaluations des risques et l'analyse des toxi-infections alimentaires. Pour sa part, l'Agence canadienne des douanes et du revenu suit de près les importations déclarées d'aliments et Statistique Canada, les activités et la croissance du secteur alimentaire. L'ACIA joue un rôle limité dans la collecte de l'information; elle se fie surtout à l'information que d'autres recueillent pour mener à bien ses activités. Ses gestionnaires doivent bien comprendre quels sont les risques pour la salubrité des aliments s'ils entendent prendre des décisions éclairées sur la gestion des risques. Cette information permet aussi à l'Agence de mesurer jusqu'à quel point ses activités de gestion et toute nouvelle initiative lui ont permis d'atteindre ses objectifs, et de faire rapport à ce sujet.

25.128 La collecte et l'analyse de l'information sur la salubrité des aliments sont compliquées par le fait que cette information est souvent incomplète. Par exemple, on estime aux États-Unis que seulement un à cinq pour cent des cas de toxi-infections alimentaires sont déclarés (voir la pièce 25.14). En outre, comme les détenteurs d'information sont nombreux, des ratés dans la chaîne d'échange d'information risquent d'entraîner des pertes de renseignements.

25.129 Nous nous attendions à ce que l'Agence obtienne l'information dont elle a besoin pour prendre des décisions de gestion efficaces et mesurer son degré de réussite dans la préservation de la salubrité de l'approvisionnement alimentaire, et ce, soit en établissant ses propres systèmes d'information, soit en collaborant efficacement avec ses partenaires. Nous avons cependant constaté qu'il lui manque une partie des données nécessaires.

L'Agence utilise un grand nombre de types différents d'information

25.130 Outre l'expérience et les connaissances du personnel, qui jouent couramment un rôle important dans la prise des décisions, nous avons constaté que l'Agence utilise un grand nombre de types d'information dans son travail sur la salubrité des aliments :

- **Incidents.** Les gestionnaires sont bien renseignés sur les foyers actuels de maladies et les incidents qui pourraient donner lieu à des rappels d'aliments.
- **Surveillance et contrôle.** L'Agence dispose d'un programme d'échantillonnage courant qui lui permet de déceler la présence de résidus chimiques et de contaminants microbiologiques dans les aliments. Toutefois, la valeur de cette information est limitée, car celle-ci n'est pas suffisamment détaillée et on cherche peu à analyser les résultats pour dégager les tendances générales ou se faire une idée de l'évolution de la situation.

- **Évaluations des risques.** L'Agence et Santé Canada mènent tous les deux des évaluations scientifiques des risques.

Il y a absence d'information importante de la part de Santé Canada sur les toxi-infections alimentaires chez les humains, et on n'a pas déterminé quelle était la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire.

25.131 Il y a absence d'information importante de la part de Santé Canada sur les toxi-infections alimentaires chez les humains, et on n'a pas déterminé quelle était la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire.

25.132 Au Canada, les cas de toxi-infections alimentaires sont signalés aux services municipaux et provinciaux de santé et à Santé Canada par le truchement de systèmes de surveillance ou de systèmes de déclaration qui font appel aux laboratoires. Les fonctionnaires de l'Agence et de Santé Canada reconnaissent que ces systèmes ne fournissent pas l'information qui convienne à la prise des différentes décisions de gestion nécessaires qui relèvent de l'Agence. Nous avons fait part de nos préoccupations à propos de la surveillance des maladies dans le chapitre 14 de notre rapport de 1999, qui s'intitulait « Surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures ».

25.133 On a peu cherché à obtenir de l'information sur la prévalence des agents pathogènes dans le circuit alimentaire. Comme on l'a mentionné ci-dessus, une enquête nationale de référence a été réalisée dans le secteur avicole. Une telle enquête pourrait être menée dans les secteurs du boeuf et du porc. Nous ignorons si on a tenté d'obtenir des renseignements analogues dans d'autres secteurs de production en menant des initiatives semblables.

Une meilleure information pourrait être utile de bien des façons

25.134 Il est important de recueillir de l'information sur les toxi-infections alimentaires chez les humains parce

Pièce 25.14

La collecte et l'analyse de l'information sur les toxi-infections alimentaires : l'expérience américaine

En janvier 1997, à la suite d'un certain nombre de graves foyers de toxi-infections alimentaires, le président des États-Unis annonçait un plan qui visait à renforcer et à améliorer la salubrité des aliments aux États-Unis. L'une des initiatives consistait à améliorer l'information sur les toxi-infections alimentaires de l'homme, et plus précisément à mettre en place un système national d'alerte rapide visant à déceler les foyers de toxi-infections alimentaires, à intervenir plus rapidement pour les contrer et à fournir les données nécessaires à la prévention de nouveaux foyers. Ce système permettrait également d'accumuler des statistiques sur ces maladies. Une autre initiative avait pour objectif d'améliorer l'information sur la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire; elle visait à intensifier la recherche pour mettre au point de nouvelles méthodes d'analyse permettant de déceler les agents pathogènes responsables des toxi-infections alimentaires, à sonder le circuit alimentaire pour y déterminer les taux de prévalence des agents pathogènes et à évaluer les risques auxquels est exposé l'approvisionnement alimentaire. Cette opération politique et financière a permis de mieux comprendre les maladies qui s'introduisent sur le territoire américain, la façon dont des programmes gouvernementaux particuliers réduisent les agents pathogènes et l'ampleur globale des toxi-infections alimentaires aux États-Unis.

Pour surmonter les difficultés causées par le fait qu'un grand nombre de cas de toxi-infections alimentaires ne sont pas déclarés, les organismes américains ont mis en place un réseau de sites de surveillance active. Les sites FoodNet qui collaborent disposent d'un système qui leur permet de recenser les cas de maladies confirmés par les laboratoires et d'effectuer des enquêtes grâce auxquelles le nombre réel de gens qui sont victimes de diarrhée tous les ans peut être estimé avec plus d'exactitude.

Le projet FoodNet permet de mesurer l'incidence des programmes qui visent à réduire les agents pathogènes dans les viandes rouges et la volaille et de mettre en lumière les foyers qui, auparavant, seraient peut-être passés inaperçus ou auraient été traités comme des cas isolés.

Source : Documents du gouvernement américain et autres sources

Il y a absence d'information importante de la part de Santé Canada sur les toxi-infections alimentaires chez les humains, et on n'a pas déterminé quelle était la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire.

- **Évaluations des risques.** L'Agence et Santé Canada mènent tous les deux des évaluations scientifiques des risques.

25.131 Il y a absence d'information importante de la part de Santé Canada sur les toxi-infections alimentaires chez les humains, et on n'a pas déterminé quelle était la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire.

25.132 Au Canada, les cas de toxi-infections alimentaires sont signalés aux services municipaux et provinciaux de santé et à Santé Canada par le truchement de systèmes de surveillance ou de systèmes de déclaration qui font appel aux laboratoires. Les fonctionnaires de l'Agence et de Santé Canada reconnaissent que ces systèmes ne fournissent pas l'information qui convienne à la prise des différentes décisions de gestion nécessaires qui relèvent de l'Agence. Nous avons fait part de nos préoccupations à propos de la surveillance des maladies dans le chapitre 14 de notre rapport de 1999, qui s'intitulait « Surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures ».

25.133 On a peu cherché à obtenir de l'information sur la prévalence des agents pathogènes dans le circuit alimentaire. Comme on l'a mentionné ci-dessus, une enquête nationale de référence a été réalisée dans le secteur avicole. Une telle enquête pourrait être menée dans les secteurs du boeuf et du porc. Nous ignorons si on a tenté d'obtenir des renseignements analogues dans d'autres secteurs de production en menant des initiatives semblables.

Une meilleure information pourrait être utile de bien des façons

25.134 Il est important de recueillir de l'information sur les toxi-infections alimentaires chez les humains parce

Pièce 25.14

La collecte et l'analyse de l'information sur les toxi-infections alimentaires : l'expérience américaine

En janvier 1997, à la suite d'un certain nombre de graves foyers de toxi-infections alimentaires, le président des États-Unis annonçait un plan qui visait à renforcer et à améliorer la salubrité des aliments aux États-Unis. L'une des initiatives consistait à améliorer l'information sur les toxi-infections alimentaires de l'homme, et plus précisément à mettre en place un système national d'alerte rapide visant à déceler les foyers de toxi-infections alimentaires, à intervenir plus rapidement pour les contrer et à fournir les données nécessaires à la prévention de nouveaux foyers. Ce système permettrait également d'accumuler des statistiques sur ces maladies. Une autre initiative avait pour objectif d'améliorer l'information sur la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire; elle visait à intensifier la recherche pour mettre au point de nouvelles méthodes d'analyse permettant de déceler les agents pathogènes responsables des toxi-infections alimentaires, à sonder le circuit alimentaire pour y déterminer les taux de prévalence des agents pathogènes et à évaluer les risques auxquels est exposé l'approvisionnement alimentaire. Cette opération politique et financière a permis de mieux comprendre les maladies qui s'introduisent sur le territoire américain, la façon dont des programmes gouvernementaux particuliers réduisent les agents pathogènes et l'ampleur globale des toxi-infections alimentaires aux États-Unis.

Pour surmonter les difficultés causées par le fait qu'un grand nombre de cas de toxi-infections alimentaires ne sont pas déclarés, les organismes américains ont mis en place un réseau de sites de surveillance active. Les sites FoodNet qui collaborent disposent d'un système qui leur permet de recenser les cas de maladies confirmés par les laboratoires et d'effectuer des enquêtes grâce auxquelles le nombre réel de gens qui sont victimes de diarrhée tous les ans peut être estimé avec plus d'exactitude.

Le projet FoodNet permet de mesurer l'incidence des programmes qui visent à réduire les agents pathogènes dans les viandes rouges et la volaille et de mettre en lumière les foyers qui, auparavant, seraient peut-être passés inaperçus ou auraient été traités comme des cas isolés.

Source : Documents du gouvernement américain et autres sources

qu'elle aiderait l'Agence à savoir dans quelle mesure ces maladies se rattachent à ses sphères de responsabilité; plus précisément, l'Agence saurait qui tombe malade et pourquoi. Grâce à cette information, l'Agence pourrait élaborer des plans et des approches qui l'aideraient à gérer ces dangers et les produits qui nuisent à la santé des humains; ils lui permettraient également de mesurer le degré de réussite de ses efforts.

25.135 Un sondage national de référence fournit de l'information qui aide à comprendre la prévalence des agents pathogènes dans les aliments. En outre, cette information peut servir à repenser les programmes, à mesurer le degré de réussite d'un programme remanié et à établir des normes sur le rendement prévu du secteur.

Nécessité, pour l'Agence, de collaborer avec ses partenaires

25.136 Comme nous l'avons dit plus haut, la collecte et l'analyse de l'information sur la salubrité des aliments ne sont pas l'apanage exclusif de l'Agence. Toutefois, celle-ci doit s'assurer de disposer de l'information dont elle a besoin pour s'acquitter de son mandat en matière de salubrité des aliments. Souvent, l'Agence et ses partenaires n'utilisent pas l'information de la même façon, mais cette information est tout aussi indispensable aux deux. Il est important que les partenaires du domaine de la salubrité des aliments se concertent pour recueillir et analyser l'information qui répond à leurs besoins.

25.137 L'Agence et Santé Canada collaborent déjà et font progresser les choses en s'associant dans des initiatives comme le Protocole d'intervention en cas d'épidémies de toxi-infections alimentaires. Ce protocole devrait permettre aux deux organismes de rassembler de l'information sur les aspects épidémiologiques et sur les rappels et de favoriser l'instauration d'un système plus sensible et plus réceptif pour la lutte contre les toxi-infections alimentaires. Il restera encore nécessaire toutefois de recueillir de l'information et d'effectuer des analyses en vue d'appuyer l'adoption de politiques, la prise de décisions stratégiques, en matière de ressources.

25.138 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait collaborer avec Santé Canada et d'autres organismes à s'assurer qu'elle dispose de l'information dont elle a besoin pour gérer ses programmes d'inspection des aliments et pour mesurer le degré de réussite du rôle qu'elle joue dans la salubrité de l'approvisionnement alimentaire. Elle devrait mettre au point de meilleurs systèmes et structures d'information en vue d'appuyer la prise de décisions de gestion et la mesure de son rendement.

Réponse de l'Agence : *L'ACIA continuera de collaborer étroitement avec d'autres organismes pour fournir l'information concernant la gestion de ses programmes d'inspection des aliments. Comme l'a remarqué le vérificateur général, l'ACIA collabore avec Santé Canada à des projets comme le Protocole d'intervention en cas d'épidémies de toxi-infections alimentaires. De même, l'ACIA oeuvre en partenariat avec l'industrie, Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada pour la conduite des enquêtes initiales aux abattoirs. L'ACIA recueille actuellement, sur les produits et les établissements, divers renseignements dont elle a besoin pour évaluer la conformité du secteur à la réglementation gouvernant l'inspection des aliments.*

Santé Canada a pour mandat de mener des études destinées à évaluer l'efficacité des activités de l'ACIA en matière de salubrité des aliments. Trois évaluations ont eu lieu l'an passé. L'ACIA, grâce à la production régulière de rapports de rendement, fait état des mesures de son rendement portant sur sa contribution à la salubrité des aliments.

Dans le cadre du Projet de l'an 2000, l'ACIA a réussi à regrouper une centaine de systèmes d'information en dix-sept nouveaux systèmes entièrement intégrés. Elle poursuit ses efforts pour améliorer la fonctionnalité de ces systèmes. Une fois entièrement rodés, les nouveaux systèmes faciliteront la cueillette et la présentation de l'information à l'appui de la gestion et de l'évaluation du rendement.

La communication avec les intervenants

25.139 Un organisme transparent et responsable sait entretenir un bon dialogue avec ses intervenants de façon à gérer leurs attentes. Parmi les intervenants importants de l'Agence, mentionnons son personnel, les groupes sectoriels, les groupes de défense de l'intérêt public, les provinces, les parlementaires et la population en général. Pour être transparent, il faut être ouvert face à l'information, consulter et rendre des comptes à la population. Étant donné que la nature de la communication varie selon la décision, un organisme doit se doter d'un cadre global de communication des risques. Si un organisme n'est pas suffisamment transparent et responsable, sa capacité de rendre des comptes est affaiblie, la confiance à son endroit est entachée et sa crédibilité est menacée.

25.140 Il est important pour l'Agence de savoir communiquer les risques étant donné qu'elle fait affaire avec des groupes et des citoyens pour qui le concept de risque possède une signification différente. Les facteurs d'influence à cet égard varient selon les groupes : dans le cas du personnel, c'est l'expérience de travail et la sécurité d'emploi; du côté du secteur, ce sont les marchés; de la part de la population, c'est sa compréhension de la notion d'aliments sains et ses attentes à ce sujet. Un cadre de communication des risques décrirait l'approche à adopter envers ces différents groupes dans la communication de chaque type de décision de gestion.

25.141 Nous nous attendions à ce que l'Agence fonctionne d'une façon suffisamment transparente. Plus précisément, nous nous attendions à ce qu'elle informe de façon appropriée les intervenants sur les risques, les fasse participer à la définition d'options de gestion des risques, tienne compte de leurs préoccupations dans ses décisions de gestion des risques et prenne ces décisions de façon ouverte et transparente. Nous avons constaté qu'il manquait à l'Agence un cadre de communication des risques, même si elle a entamé des travaux pour en élaborer un. Même privée de ce cadre, elle a entrepris un certain nombre d'initiatives pour améliorer la communication. Nous avons toutefois constaté des cas dans lesquels l'Agence n'a pas entretenu un dialogue suffisant avec les intervenants, surtout avec le Parlement et la population; on traite de ces cas ci-dessous et dans les parties précédentes sur le secteur non enregistré au fédéral et sur l'approche HACCP.

Le plan d'entreprise et le rapport annuel de l'Agence ne sont pas à la hauteur des attentes

25.142 Aux termes de la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, l'Agence est tenue de produire un plan d'entreprise et un rapport annuel. La *Loi* prévoit de telles exigences de reddition de comptes en raison de la plus grande latitude dont jouit l'Agence dans les domaines des finances, des ressources humaines et des contrats. Elle prescrit aussi à l'Agence de tenir compte de l'opinion des intervenants lorsqu'elle prend des décisions clés.

25.143 La publication du plan d'entreprise donne à l'Agence l'occasion de présenter son orientation stratégique. La *Loi* exige que le plan traite notamment des objectifs de l'Agence, des stratégies mises de l'avant pour les réaliser et du rendement prévu en regard des objectifs. Le plan pour 1997-2000 ne renferme aucune attente concrète, clairement énoncée, sur le rendement; il ne renferme

que de l'information limitée sur les jalons, les délais, les niveaux prévus d'efforts et la mesure du degré de réalisation des objectifs. À notre avis, l'information qui figure dans ce plan est insuffisante et ne permet pas au Parlement et à la population de juger quel a été le rendement réel de l'Agence.

25.144 La *Loi* exige également que le rapport annuel renferme une évaluation, par le vérificateur général, de la justesse et de la fiabilité de l'information qui y figure. Dans notre plus récente évaluation, nous avons constaté que l'information sur le rendement que renferme le rapport annuel ne donne pas aux lecteurs l'information dont ils ont besoin pour comprendre la mesure dans laquelle l'Agence réalise ses objectifs.

25.145 Dans notre évaluation annuelle, nous avons constaté que les progrès de l'Agence dans ses efforts pour présenter de bons rapports sur le rendement ont été lents et qu'elle avait raté à maintes reprises les objectifs qu'elle s'était fixés. Par exemple, l'Agence s'était engagée dans son rapport annuel de 1997-1998 à mettre au point en trois ans son système de gestion du rendement et de rapports. L'année suivante, elle affirmait qu'elle aurait besoin d'au moins quatre ou cinq ans pour le faire, et les plans internes actuels laissent entrevoir un retard d'une autre année dans la réalisation de ce projet. Nous avons cependant constaté que l'Agence avait commencé à élaborer un nouveau cadre de gestion du rendement qui, croit-elle, devrait lui permettre d'améliorer de beaucoup ses rapports à venir sur le rendement. Même si cette initiative est un pas dans la bonne direction, l'Agence convient qu'il reste encore beaucoup de travail à faire. À notre avis, elle devra déployer des efforts considérables pour pouvoir produire le type de rapports sur le rendement dont il est question dans la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*.

25.146 La consultation constitue un autre moyen de tenir compte de l'opinion des intervenants lors de la prise de décisions de gestion. L'Agence est fière de l'approche qu'elle a adoptée pour consulter le secteur et les autres intervenants et pour ainsi obtenir leur rétroaction sur ses plans et leur appui. Nous avons examiné un certain nombre de décisions clés de gestion en vue d'évaluer l'ampleur des consultations menées auprès des intervenants, notamment le personnel, le secteur, les provinces et la population (voir la pièce 25.15). D'après notre examen, l'approche de consultation adoptée par l'Agence n'est pas aussi vaste qu'elle pourrait l'être.

Dans notre évaluation annuelle, nous avons constaté que les progrès de l'Agence dans ses efforts pour présenter de bons rapports sur le rendement ont été lents et qu'elle avait raté à maintes reprises les objectifs qu'elle s'était fixés.

L'Agence a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la communication

25.147 L'Agence n'a pas constamment eu recours aux outils que sont le plan d'entreprise, le rapport annuel et la consultation des intervenants pour impliquer la population et le Parlement, mais elle a mené un certain nombre d'initiatives pour communiquer avec la population et tenir compte de l'opinion des intervenants dans ses décisions de gestion. Par exemple, nous avons constaté que l'Agence avait pris les mesures suivantes :

- elle a tenu de vastes consultations en vue d'élaborer son premier plan d'entreprise;
- elle a continué de consulter amplement dans d'autres domaines, notamment lorsqu'il s'agissait d'apporter des modifications aux lois et aux règlements, comme le veut la politique de réglementation du Conseil du Trésor;
- elle a continué d'améliorer son site Web;
- elle a conclu un protocole d'entente avec la Direction générale de la Politique sur la santé et des communications de Santé Canada en vue d'améliorer la

prestation des services et des activités de communication;

- elle a lancé la campagne « À bas les BACtéries » en vue de mieux sensibiliser les consommateurs aux risques pour la salubrité des aliments;

- elle a ébauché un cadre d'analyse des risques qui est conforme aux pratiques modernes de communications des risques.

Nécessité d'améliorer l'approche de la communication avec les intervenants

25.148 Dans notre vérification, nous avons constaté d'autres tendances qui donnent à penser que l'Agence pourrait faire preuve de plus de transparence, surtout envers la population.

- Nous avons comparé les sites Web de l'Agence et de Santé Canada à ceux du U.S. Department of Agriculture et de la Food and Drug Administration. Les sites américains contiennent davantage d'information sur les risques pour la salubrité des aliments, traitant notamment d'évaluations des risques, de mesures de conformité qui n'entraînent pas de poursuites, de rapports sur la mise en oeuvre de l'approche HACCP et de résultats des enquêtes nationales de référence.

- Les principaux mécanismes consultatifs font abondamment appel au secteur. Parmi les membres du Conseil consultatif du Ministre, il y a huit représentants du secteur, trois universitaires et un représentant des consommateurs. Par ailleurs, au rang des intervenants clés du « groupe des 30 » de l'Agence, se trouvent 30 groupements sectoriels, sept groupements universitaires

Pièce 25.15

Ampleur des consultations que l'Agence a menées auprès des intervenants dans le cadre de ses décisions clés de gestion

Décisions de gestion	L'Agence a-t-elle communiqué avec le personnel de l'Agence?	le secteur?	les provinces?	la population?
Modifications de la législation et de la réglementation (*Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, Projet de loi C-80 — *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*, Recouvrement des coûts)	Oui	Oui	Oui	Oui
Plan d'entreprise de 1997	Oui	Oui	Oui	Oui
Système d'inspection intégré	Oui	Oui	Sur certains aspects	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997
Mise en oeuvre de l'approche HACCP	Oui	Oui	Oui	Sur certains aspects
Changement de cap dans le secteur non enregistré au fédéral	Oui	Non, mais on prévoit un peu de consultation	Non, mais on prévoit un peu de consultation	Non
Établissement des priorités dans l'ensemble des programmes et affectation des ressources en fonction du risque	Oui	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997
Plan d'entreprise mis à jour	Oui	Limitée	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997	Limitée

Source : Documents de l'ACIA et autres sources

et professionnels et un groupement de consommateurs.

- La nouvelle stratégie de l'Agence en matière de communications n'entrevoit que des communications à sens unique avec ses intervenants de l'extérieur et ne renferme pas de cadre de dialogue.

- L'Agence ne tient pas de compte rendu des réunions du comité exécutif.

- L'Agence ne consigne pas les conseils sur les aspects scientifiques que donne au président la vice-présidente associée à l'évaluation scientifique.

25.149 La salubrité des aliments revêt de l'importance pour tous les intéressés, des producteurs aux consommateurs. La consommation d'aliments insalubres peut avoir de graves conséquences. Par ailleurs, il y a de nombreux intervenants qui concourent à la salubrité des aliments. Voilà pourquoi il est important que l'Agence fonctionne de façon plus transparente en mettant à contribution tous ceux qui interviennent pour assurer la salubrité des aliments.

25.150 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait élaborer et mettre en oeuvre un cadre global de communication des risques qui ferait participer tous les intervenants, s'il y a lieu, à la prise des décisions clés de gestion. Elle devrait définir des attentes claires et concrètes de rendement pour le plan d'entreprise et l'ensemble de ses initiatives. Elle devrait aussi élaborer et mettre en oeuvre promptement des systèmes de rapport sur le rendement qui lui permettront de fournir à cet égard le type d'information que prévoit la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments.*

Réponse de l'Agence : *L'ACIA, en tant qu'organisme gouvernemental responsable de la gestion quotidienne des risques, participe à un dialogue avec tous les intervenants. Les consultations avec ces derniers font partie intégrante de ses services. L'ACIA prépare également un cadre de communication des risques conforme aux principes reconnus à l'échelle internationale. En adoptant les principes les plus actuels de la communication des risques, l'ACIA améliorera sa capacité de déterminer les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour diffuser l'information sur les risques.*

Nous reconnaissons l'importance du dialogue avec et entre un large éventail d'intervenants. L'ACIA s'engage donc dans des communications bidirectionnelles grâce à ses relations avec les médias, à son site Web et à la prestation de services d'information. Elle veille également à améliorer sa démarche de consultation et de rayonnement pour inclure le plus grand nombre de groupes possibles, notamment les consommateurs et les intervenants en santé publique.

L'ACIA a précisé ses attentes préliminaires concernant le rendement, dans la récente mise à jour de son plan d'entreprise. Elle convient qu'il lui faut poursuivre ses efforts pour établir des objectifs de rendement. L'élaboration en cours d'un cadre de gestion du rendement jettera les assises pour l'établissement d'objectifs à cet égard.

L'ACIA diffuse l'information sur le rendement selon les lignes directrices du Conseil du Trésor, dans son rapport annuel et dans son rapport sur le rendement. Une version à jour du Cadre de planification, de rapport et de responsabilisation (CPRR) approuvé par le Conseil du Trésor en septembre 2000 définit les paramètres pour la présentation des rapports sur le rendement au niveau de l'organisation.

Un processus d'examen trimestriel visant à renforcer la présentation des rapports sur le rendement est mis à l'essai à l'ACIA. Tel qu'indiqué précédemment, ces systèmes de production de rapports seront

+l

peaufinés et mis en place dans tous les services de l'ACIA.

Capacité globale de gestion

L'Agence continue à développer sa capacité de gestion

25.151 Même si notre vérification n'a pas porté sur la capacité globale de gestion de l'Agence, nous avons relevé un certain nombre de domaines dans lesquels l'organisme est encore en voie de se développer et qui ont influé sur la progression de ses initiatives. L'Agence est au courant des lacunes à combler et elle agit à l'égard de la plupart d'entre elles. Par exemple :

- Lors de sa création, l'Agence a dû intégrer 157 systèmes d'information et rendre ses systèmes conformes à l'an 2000. Elle a dû déployer d'énormes efforts pour fondre ces derniers dans 17 systèmes conformes à l'an 2000. Toutefois, un certain nombre de systèmes essentiels à la mission de l'Agence ne sont pas encore tout à fait opérationnels; il s'agit notamment du Programme d'activités multi-sectorielles, du Système de suivi des échantillons de laboratoire et du Système de contrôle des importations.

- L'Agence doit encore se doter d'une stratégie globale à l'égard de la gestion des risques en vue de se conformer à la politique du Conseil du Trésor. Cette stratégie l'aidera à prévoir les risques qui influent sur la réalisation de sa mission et à y faire face.

- Par suite de la restructuration d'envergure de 1998, il y a eu une rupture de continuité dans des postes particuliers de gestion, ce qui a compliqué la préservation de la mémoire institutionnelle.

- Une étude de vérification interne a fait ressortir que la gestion des dossiers inspirait peu confiance.

- Les analyses que l'Agence mène sur ses initiatives ne comportent pas couramment de volet financier.

Conclusion

25.152 Les pays étrangers qui importent nos produits examinent les programmes d'inspection des aliments de l'Agence et ils les perçoivent d'un bon œil. Cette rétroaction nous donne l'assurance que les programmes de l'Agence contribuent à assurer la salubrité de l'approvisionnement alimentaire.

25.153 La création de l'Agence et son premier plan d'entreprise ont suscité des attentes en ce qui concerne l'amélioration de la salubrité des aliments. L'Agence a amorcé un certain nombre d'initiatives pour s'acquitter de son mandat, qui est de gérer le système d'inspection des aliments avec efficience et efficacité. Nous avons constaté que les progrès réalisés dans ces initiatives étaient variables et que, dans certains cas, il y a eu défaillance. Notre vérification a permis de cerner un certain nombre de secteurs dans lesquels l'Agence doit remédier à d'importants problèmes et veiller à ce que ses programmes soient conçus, structurés, organisés et mis en oeuvre de façon satisfaisante.

25.154 Dans notre examen de 21 dossiers d'inspection, nous avons relevé de nombreux cas où les mesures de conformité n'avaient pas permis de régler des problèmes de non-conformité dans les délais requis, que ce soit à cause des limites de la législation ou d'une intervention insuffisante de la part des inspecteurs. Bien que l'on ne puisse tirer de cet échantillon des conclusions générales sur les activités de conformité, nous nous inquiétons du fait qu'un certain nombre de problèmes n'aient pu être réglés pendant de nombreux mois et, dans certains cas, pendant des années.

25.155 Il y a aussi une autre source de préoccupation : la mesure du degré de réussite des initiatives et, en général, la

mesure du rendement de l'Agence dans la réalisation de ses objectifs. L'Agence n'a pas défini d'attentes et elle a élaboré de façon limitée des mesures du rendement qui permettraient de déterminer si ses initiatives et activités ont concouru à rehausser l'efficience et l'efficacité du système d'inspection des aliments. Dans notre évaluation annuelle de l'information sur le rendement fournie dans le rapport de l'Agence, nous avons indiqué de façon soutenue que les lecteurs ne bénéficient pas de l'information dont ils auraient besoin pour comprendre dans quelle mesure l'Agence réalise ses objectifs.

25.156 Pour prendre des décisions éclairées, l'Agence ne dispose pas d'information importante à propos des dangers auxquels est exposé l'approvisionnement alimentaire et au sujet de leur incidence sur les humains. Cette situation est compliquée par le fait que l'Agence doit compter sur des tiers pour obtenir une partie de cette information.

25.157 L'Agence a raté des occasions de tenir un débat public général sur des questions stratégiques clés, notamment les suivantes : compte tenu de son mandat, dans quelle mesure l'Agence devrait-elle inspecter le secteur non enregistré au fédéral? Devrait-elle continuer à donner à l'industrie beaucoup de latitude dans la mise en oeuvre de l'approche HACCP? Devrait-elle être un chef de file à l'échelle internationale dans la mise en oeuvre, dans le secteur des viandes, d'une approche HACCP remaniée? Il est important que l'Agence fasse participer les parties intéressées, y compris les parlementaires et le public, à un débat sur ces questions.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- évaluer si les régimes d'inspection de l'Agence ont été conçus, structurés, organisés et mis en oeuvre de façon satisfaisante pour permettre l'atteinte de leurs objectifs de salubrité et autres objectifs;
- déterminer les facteurs et les contraintes qui influent sur l'élaboration et la mise en oeuvre des régimes d'inspection;
- déterminer si l'Agence, dans le cadre de son mandat d'inspection des aliments, met en oeuvre des initiatives propres à améliorer sa gestion des risques pour la salubrité des aliments.

Étendue

Notre vérification a porté sur les régimes de vérification et les programmes d'inspection des aliments que l'Agence utilise pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de salubrité des aliments et de protection du consommateur. Nous avons examiné un certain nombre des initiatives stratégiques qu'elle a lancées afin de gérer les risques pour la salubrité des aliments :

- le système d'inspection intégré;
- l'affectation des ressources en fonction du risque;
- les produits importés;
- les établissements non enregistrés au fédéral;
- la mise en oeuvre de l'approche HACCP;
- les activités de contrôle de la conformité et d'application;
- la gestion des ressources humaines.

En outre, nous avons évalué trois facteurs susceptibles d'influer sur le succès de ces initiatives :

- l'information propre à éclairer les décisions de gestion et à permettre une mesure du rendement;
- le cadre de communication des risques;
- la capacité intégrée.

Méthode

Nous avons interviewé du personnel de l'Agence au siège social de cette dernière à Ottawa, dans ses bureaux régionaux et dans les établissements de transformation. Nous avons parlé à la direction d'un certain nombre de ces établissements. Nous avons obtenu et examiné divers documents, y compris des lois et des règlements, des documents de l'Agence, des manuels de politiques et de procédures, des dossiers d'inspection, des comptes rendus de réunion, des documents de planification, des études, des vérifications et de l'information provenant de sites Web. Nous avons enfin interviewé du personnel des programmes provinciaux d'inspection des aliments ainsi que du United States Department of Agriculture et de la Food and Drug Administration.

Afin d'évaluer la pertinence et la cohérence des activités de contrôle de la conformité, nous avons examiné les dossiers d'inspection de 21 établissements (six non enregistrés au fédéral et 15 enregistrés). Nous avons choisi au moins un dossier provenant de chacun des quatre centres opérationnels de l'Agence (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest). Neuf établissements avaient fait l'objet de poursuites au cours de la dernière moitié de 1999, et 12 avaient procédé à un rappel d'aliments à un moment quelconque, entre juin 1998 et mars 2000.

Critères

Nous avons tiré nos critères de vérification de sources diverses : législations et règlements, rapports sur le rendement, rapports annuels et plans d'activités intégrés de l'Agence; attentes formulées par le General Accounting Office lors des vérifications du Système de salubrité des aliments des États-Unis; travail du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments; et travail antérieur et en cours de notre bureau. Ces critères ont été conçus de façon à nous permettre d'examiner les questions soulevées dans notre rapport au chapitre 24, « Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ».

Nous nous attendions à ce que l'Agence ait pris les mesures suivantes :

- analyser les divers régimes de réglementation;
- élaborer des politiques et procédures claires pour le traitement des plaintes;
- mettre sur pied des structures efficaces de reddition de comptes et d'examen qui cadrent avec son approche de la réglementation;
- préparer des énoncés clairs de ses principes éthiques directeurs ainsi qu'une politique sur les conflits d'intérêts;
- élaborer des politiques claires en vue de l'établissement d'un régime de recouvrement des coûts;
- établir des rapports clairs, fidèles, exhaustifs et opportuns à l'intention de la direction et du Parlement;
- déterminer et classer par ordre de priorité les menaces à la salubrité des aliments et prendre en compte ces dernières dans le processus de prise de décisions;
- concevoir et mettre en oeuvre des programmes d'inspection des aliments afin de protéger la population contre les risques pour la salubrité des aliments.

D'autres attentes plus spécifiques sont présentées dans chacune des sections de ce chapitre.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeur principal : Neil Maxwell
Auteur du chapitre : Linda Anglin

Robert Anderson
Jacques-André Cloutier
Anthony Levita
Eimer Quinn
Deodat Sharma
Frances Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Neil Maxwell.

Chapitre 26

Santé Canada

Le régime de réglementation des produits biologiques

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	26-5
Introduction	26-7
Tout un éventail de risques pour la sécurité sont associés aux produits biologiques	26-7
Il existe diverses approches pour réglementer les produits	26-8
Santé Canada est responsable de la réglementation des produits biologiques	26-9
Objet de la vérification	26-10
Observations et recommandations	26-11
Cadres et approches réglementaires	26-11
Santé Canada adopte une approche proactive pour la détermination des risques	26-11
Le cadre actuel de réglementation des produits biologiques s'inspire grandement de l'approche traditionnelle en matière de réglementation	26-11
Santé Canada entend adopter en matière de réglementation une approche fondée sur des normes pour certains produits biologiques	26-12
L'application d'une réglementation prescriptive traditionnelle présente des difficultés	26-13
Premières expériences de l'utilisation de normes et de renvois à ces normes dans la réglementation de produits biologiques	26-15
Évaluation et examen continu	26-20
Bon nombre des examens signalent des problèmes observés au cours de notre vérification	26-20
Réorganisation	26-21
Examen d'une approche de la gestion des produits biologiques axée sur leur cycle de vie	26-21
Conclusion	26-22
À propos de la vérification	26-24
Pièces	
26.1 Exemples de produits biologiques connus	26-7
26.2 Responsabilité à l'égard des produits biologiques à Santé Canada	26-10

Santé Canada

Le régime de réglementation des produits biologiques

Points saillants

26.1 Il ressort de notre vérification du régime de réglementation établi par Santé Canada pour les produits biologiques, que le Ministère a adopté une approche raisonnable pour l'élaboration et l'application de cadres et de stratégies servant à réglementer différents produits biologiques (sang et produits sanguins, cellules, tissus et organes d'origine humaine ou animale, vaccins et autres médicaments d'origine biologique). Nos travaux portent sur la gestion du régime réglementant les produits biologiques. Nos conclusions n'ont donc pas trait à l'efficacité de règlements précis ni à l'innocuité de produits particuliers.

26.2 Le Ministère a d'importants défis à relever. Il doit adopter les mesures suivantes :

- établir un cadre d'analyse plus précis pour permettre de déterminer l'approche qui, en matière de réglementation, convient le mieux dans une situation donnée;
- faire en sorte que les règlements soient à jour;
- recruter suffisamment d'employés qualifiés pour faire face aux progrès technologiques rapides dans le domaine des produits biologiques;
- mettre sur pied des bases de données suffisantes pour pouvoir traiter, analyser et diffuser adéquatement l'information sur les réactions et les effets indésirables.

26.3 En général, nous avons constaté que le Ministère a adopté une approche proactive pour la détermination des risques que présentent les produits biologiques pour la santé et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes. Même si les connaissances scientifiques relativement à la xénotransplantation (le transfert à des êtres humains de cellules, de tissus et d'organes vivants non humains provenant d'animaux) ne sont pas encore au point, le Ministère a pris l'initiative de prévoir un régime de réglementation pour les xénogreffes. Toutefois, la mise en oeuvre du régime de réglementation pour la transplantation de tissus et d'organes humains a connu de nombreux retards. Des transplantations de ce type sont effectuées dans des hôpitaux depuis un certain nombre d'années.

Contexte et autres observations

26.4 Santé Canada a la responsabilité de réglementer les produits biologiques en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* et de son règlement d'application. L'objectif du Ministère est ainsi de veiller à ce que les produits biologiques disponibles au Canada soient sûrs, efficaces et de grande qualité. Le Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques s'acquitte d'une bonne partie de cette tâche avec l'aide de plusieurs autres bureaux au sein de la Direction des produits thérapeutiques de la Direction générale des produits de santé et des aliments. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique exerce également certaines activités de surveillance.

26.5 L'innocuité des produits biologiques constitue un aspect important de la santé publique. Les progrès scientifiques rapides ont eu pour effet d'accroître les difficultés reliées à la réglementation. Bon nombre des lois fédérales qui régissent la santé et la sécurité ont été élaborées il y a quelques décennies. Grâce à la science, de nouveaux produits qui, jusqu'à tout récemment, auraient défié l'imagination, voient le jour. Certains produits et certaines pratiques comportent des risques possibles pour la santé et soulèvent des questions épineuses auxquelles la législation actuelle n'est peut-être pas vraiment en mesure de répondre. Il importe que la réglementation demeure à jour. Il faut aussi veiller à ce que les instruments nécessaires pour mettre en place des règlements — ou

d'autres interventions — soient également à jour et suffisamment souples pour s'adapter à des besoins qui ne cessent d'évoluer.

26.6 Le Ministère suit une approche traditionnelle prescriptive pour réglementer la plupart des produits biologiques. Ce genre de cadre de réglementation est bien établi et offre certains avantages. Santé Canada estime cependant que ce cadre n'est pas suffisamment souple pour permettre de réglementer certains produits nouveaux et d'autres produits biologiques résultant des progrès technologiques. En conséquence, le Ministère compte adopter une approche fondée sur des normes en matière de réglementation du sang, des tissus et des organes ainsi que des xénogreffes. Suivant cette approche, des organismes indépendants d'élaboration de normes mettent au point des normes, de concert avec Santé Canada et d'autres parties intéressées.

26.7 Le *Règlement sur le traitement et la distribution du sperme destiné à la reproduction assistée* (appelé ci-après Règlement sur le sperme) était le seul cadre de réglementation touchant les produits biologiques qui intègrent, au moyen de renvois dans le Règlement, des normes élaborées par une tierce partie. Bien que cette approche semble comporter certains avantages, notamment la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution rapide de la technologie, certaines questions importantes méritent d'être examinées. Le Ministère doit s'assurer qu'une vérification de la conformité est effectuée de même qu'une reddition de comptes dans le cas d'un règlement qui comporte des renvois aux propres normes techniques du Ministère. Le Ministère doit appliquer les enseignements tirés de la mise en oeuvre du Règlement sur le sperme lorsqu'il élaborera des cadres de réglementation fondés sur des normes, le cas échéant.

Le présent chapitre comprend les réponses de Santé Canada aux recommandations que nous avons formulées. Le Ministère accepte nos recommandations et indique les mesures qu'il prend à l'heure actuelle ou qu'il entend prendre à l'égard des questions soulevées.

Introduction

Tout un éventail de risques pour la sécurité sont associés aux produits biologiques

26.8 Au cours des dernières années, la population a manifesté beaucoup d'intérêt à propos de l'innocuité des produits biologiques, lesquels englobent le sang et les produits sanguins, les cellules, les tissus et les organes d'origine humaine ou animale ainsi que les vaccins et d'autres médicaments d'origine biologique. (La pièce 26.1 comporte des exemples des produits biologiques les plus connus.) Cet intérêt a été démontré dans les rapports suivants : le rapport de 1993 de la Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction, le rapport final de 1997 de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (Commission Krever) et le rapport de 1999 du Comité permanent de la santé [de la Chambre des communes] portant sur le don et la transplantation d'organes et de tissus.

26.9 À la différence des produits pharmaceutiques qui sont fabriqués à partir de substances chimiques, les produits biologiques sont obtenus à partir de matériel biologique ou « vivant », c'est-à-dire de matériel provenant d'humains, d'animaux ou de micro-organismes. Les variations sont notamment beaucoup plus grandes dans les constituants des produits biologiques que dans ceux des produits dérivés de substances chimiques. Il y a donc tout un éventail de risques pour la sécurité associés aux produits biologiques. Certains de ces risques sont connus, notamment ceux associés à la transmission de maladies infectieuses, aux réactions transfusionnelles et à la contamination bactérienne. D'autres demeurent cependant mal compris ou sont des risques nouveaux associés à la transmission d'agents infectieux inconnus. À titre d'exemples d'agents, on peut mentionner les virus d'origine animale, la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob et les agents responsables de la transmission d'affections malignes.

26.10 L'incidence que les produits biologiques ont sur la vie des Canadiens et des Canadiennes est de portée considérable et varie grandement d'une personne à l'autre. La vente de quelque 350 médicaments d'origine biologique a été approuvée au Canada, environ le tiers d'entre eux étant des vaccins. Une forte proportion de ces produits sont considérés comme étant à la fine pointe de la technologie et comme étant d'un intérêt particulier pour les personnes qui souffrent de maladies potentiellement mortelles et très débilitantes. On en a pour preuve le pourcentage proportionnellement plus élevé d'examens prioritaires des médicaments d'origine biologique par rapport aux produits pharmaceutiques. En 1998, 1 564 transplantations de rein, de foie, de coeur et de poumon ont été effectuées, mais la demande de transplantations d'organes était beaucoup plus grande. Bien que les techniques de greffe des tissus (comme la cornée, la peau et la moelle osseuse) progressent, il existe peu de données sur la fréquence de ce type d'intervention. Chaque année, environ 3 500 Canadiennes obtiennent du sperme destiné à la reproduction assistée, et des milliers de Canadiens et de Canadiennes reçoivent du sang et des produits sanguins. En 1999, la Société canadienne du sang et HÉMA-QUÉBEC ont recueilli environ 920 000 unités de sang entier.

Il y a tout un éventail de risques pour la sécurité associés aux produits biologiques.

Pièce 26.1

Exemples de produits biologiques connus

- Substances allergènes utilisées pour le traitement ou le diagnostic d'affections allergiques ou immunitaires
- Sang et dérivés du sang
- Certaines hormones et enzymes
- Insuline
- Sperme
- Tissus : peau, cornées
- Organes : foie, coeur, poumons
- Vaccins

Source : Santé Canada

+6

Introduction

Tout un éventail de risques pour la sécurité sont associés aux produits biologiques

26.8 Au cours des dernières années, la population a manifesté beaucoup d'intérêt à propos de l'innocuité des produits biologiques, lesquels englobent le sang et les produits sanguins, les cellules, les tissus et les organes d'origine humaine ou animale ainsi que les vaccins et d'autres médicaments d'origine biologique. (La pièce 26.1 comporte des exemples des produits biologiques les plus connus.) Cet intérêt a été démontré dans les rapports suivants : le rapport de 1993 de la Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction, le rapport final de 1997 de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (Commission Krever) et le rapport de 1999 du Comité permanent de la santé [de la Chambre des communes] portant sur le don et la transplantation d'organes et de tissus.

26.9 À la différence des produits pharmaceutiques qui sont fabriqués à partir de substances chimiques, les produits biologiques sont obtenus à partir de matériel biologique ou « vivant », c'est-à-dire de matériel provenant d'humains, d'animaux ou de micro-organismes. Les variations sont notamment beaucoup plus grandes dans les constituants des produits biologiques que dans ceux des produits dérivés de substances chimiques. Il y a donc tout un éventail de risques pour la sécurité associés aux produits biologiques. Certains de ces risques sont connus, notamment ceux associés à la transmission de maladies infectieuses, aux réactions transfusionnelles et à la contamination bactérienne. D'autres demeurent cependant mal compris ou sont des risques nouveaux associés à la transmission d'agents infectieux inconnus. À titre d'exemples d'agents, on peut mentionner les virus d'origine animale, la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob et les agents responsables de la transmission d'affections malignes.

26.10 L'incidence que les produits biologiques ont sur la vie des Canadiens et des Canadiennes est de portée considérable et varie grandement d'une personne à l'autre. La vente de quelque 350 médicaments d'origine biologique a été approuvée au Canada, environ le tiers d'entre eux étant des vaccins. Une forte proportion de ces produits sont considérés comme étant à la fine pointe de la technologie et comme étant d'un intérêt particulier pour les personnes qui souffrent de maladies potentiellement mortelles et très débilitantes. On en a pour preuve le pourcentage proportionnellement plus élevé d'examens prioritaires des médicaments d'origine biologique par rapport aux produits pharmaceutiques. En 1998, 1 564 transplantations de rein, de foie, de coeur et de poumon ont été effectuées, mais la demande de transplantations d'organes était beaucoup plus grande. Bien que les techniques de greffe des tissus (comme la cornée, la peau et la moelle osseuse) progressent, il existe peu de données sur la fréquence de ce type d'intervention. Chaque année, environ 3 500 Canadiennes obtiennent du sperme destiné à la reproduction assistée, et des milliers de Canadiens et de Canadiennes reçoivent du sang et des produits sanguins. En 1999, la Société canadienne du sang et HÉMA-QUÉBEC ont recueilli environ 920 000 unités de sang entier.

Il y a tout un éventail de risques pour la sécurité associés aux produits biologiques.

Pièce 26.1

Exemples de produits biologiques connus

- **Substances allergènes utilisées pour le traitement ou le diagnostic d'affections allergiques ou immunitaires**
- **Sang et dérivés du sang**
- **Certaines hormones et enzymes**
- **Insuline**
- **Sperme**
- **Tissus : peau, cornées**
- **Organes : foie, coeur, poumons**
- **Vaccins**

Source : Santé Canada

+6

On prévoit une hausse importante de l'usage de nouveaux produits biologiques et de nouveaux traitements. Face à ces progrès accélérés, il importe de disposer d'un régime de réglementation qui soit à jour et qui puisse s'adapter à l'évolution des besoins.

26.11 Par suite des progrès récents en science et dans les techniques de reproduction, on prévoit une hausse importante de l'usage de nouveaux produits biologiques et de nouveaux traitements, tels que les xénogreffes (le transfert à des humains de cellules, de tissus et d'organes vivants non humains provenant d'animaux), la thérapie génique et la thérapie à l'aide de cellules souches. Bien qu'elle soit controversée, la xénotransplantation devrait bénéficier d'importantes innovations technologiques, la demande d'organes humains dépassant de beaucoup les quantités disponibles. Face à ces progrès accélérés, il importe de disposer d'un régime de réglementation qui soit à jour et qui puisse s'adapter à l'évolution des besoins.

Il existe diverses approches pour réglementer les produits

26.12 Pour s'assurer de l'innocuité des produits auxquels ont accès les Canadiens et les Canadiennes, le gouvernement dispose de divers instruments, comme l'éducation de la population, les lignes directrices facultatives, les normes et les règlements. En général, l'élaboration et l'application des règlements s'effectuent soit suivant l'approche prescriptive traditionnelle soit selon l'approche plus récente fondée sur des normes. De nombreux régimes de réglementation gouvernementaux empruntent aux deux approches. Le gouvernement a l'obligation de rendre des comptes pour tous ses règlements, peu importent la façon dont ils ont été élaborés et la façon dont les normes sont intégrées, directement ou au moyen de renvois, dans ses règlements.

26.13 Les règlements qui s'inspirent de l'approche prescriptive traditionnelle comportent en général des normes détaillées relativement aux produits et à leur fabrication, qui sont formulées directement dans les règlements. Selon cette approche, le gouvernement est chargé d'élaborer les règlements en suivant un processus réglementaire prescrit, lequel requiert entre autres un résumé de l'étude d'impact de la réglementation. Bien que le gouvernement ne cherche pas forcément à obtenir l'accord des parties intéressées, il les consulte.

26.14 En 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé le Programme de réforme de la réglementation et des normes et a encouragé tous les ministères à participer à l'élaboration de régimes de réglementation fondés sur des normes, le cas échéant. Selon cette approche, des organismes d'élaboration de normes établissent des normes avec les parties intéressées en suivant un processus agréé qui est axé sur le consensus. Le gouvernement peut participer à l'élaboration des normes, mais il n'est qu'une partie intéressée parmi d'autres, y compris les représentants de l'industrie, les organismes professionnels, les experts techniques et d'autres parties concernées. Si un consensus ne peut être établi facilement, le processus d'élaboration de la réglementation peut être allongé considérablement.

26.15 Une fois que les normes sont approuvées et publiées, les autorités chargées de la réglementation peuvent les intégrer directement ou y renvoyer en tout ou en partie dans le règlement, les rendant ainsi légalement obligatoires. Lorsque les normes sont incorporées ou formulées dans le règlement, elles acquièrent habituellement les caractéristiques de l'approche traditionnelle puisque les modifications subséquentes doivent respecter le processus prescrit de modification des règlements. Lorsque le règlement renferme un renvoi à des normes, les sections pertinentes des normes de la tierce partie sont mentionnées dans le règlement et habituellement accompagnées de l'indication à caractère dynamique « avec toutes les/leurs modifications successives ». L'autorité chargée de la

réglementation doit faire en sorte que les personnes visées par le règlement aient accès au matériel auquel ce règlement renvoie. Toute modification subséquente aux normes est apportée par l'organisme d'élaboration de normes et n'est pas soumise au processus prescrit de modification des règlements.

26.16 Dans l'un ou l'autre cas, l'autorité chargée de la réglementation demeure ultimement responsable de veiller à ce que les règlements soient à jour. Suivant l'approche prescriptive traditionnelle, le gouvernement révise régulièrement ses règlements pour s'assurer qu'ils sont toujours pertinents et à jour et les modifie en conséquence. Dans le cas de l'approche fondée sur des normes, le gouvernement compte sur l'organisme d'élaboration de normes pour réviser et mettre à jour périodiquement ses normes. Le gouvernement peut participer à cette révision en tant que partie intéressée, mais il ne peut modifier unilatéralement le document publié par l'organisme. Toutefois, le gouvernement peut modifier sa propre réglementation et, à ce titre, peut décider de modifier le renvoi aux normes dans le règlement si on ne peut s'entendre sur les modifications proposées. Cette façon de procéder pourrait également allonger considérablement le processus.

26.17 Qu'elle adopte l'une ou l'autre approche, l'autorité chargée de la réglementation assortit souvent un règlement d'énoncés de politique, de lignes directrices et de procédures opérationnelles prévoyant que les fabricants respectent certaines exigences et se soumettent à des inspections périodiques pour qu'on puisse s'assurer qu'ils se conforment aux règlements. De plus, peu importe l'approche adoptée, le gouvernement a l'obligation de rendre des comptes pour la mise en oeuvre du régime de réglementation et la mise en place de systèmes adéquats de vérification de la conformité et d'application de la réglementation.

26.18 Les régimes de réglementation fondés sur des normes se veulent plus souples que les régimes prescriptifs traditionnels, permettant ainsi de modifier rapidement les règlements au besoin. Les autorités chargées de la réglementation ont observé que dans le passé, on a mis parfois jusqu'à deux ans pour modifier des règlements en suivant les règles établies — il peut être alors trop tard pour tenir compte des progrès technologiques ultérieurs qui se sont produits. Les régimes fondés sur des normes, qui renvoient aux normes publiées par une tierce partie, sont censés pouvoir être modifiés plus rapidement, à la condition qu'on puisse en arriver à un consensus relativement aux nouvelles connaissances ou progrès technologiques. Les partisans de régimes fondés sur des normes estiment que ces derniers comportent les avantages suivants :

- l'utilisation d'un langage plus simple et plus clair;
- une plus grande acceptation et un plus grand respect du fait qu'il est moins nécessaire de faire de l'éducation et de surveiller l'application de la réglementation vu que les normes sont habituellement le fruit d'un consensus de toutes les parties intéressées;
- l'harmonisation des normes nationales et des normes internationales.

Santé Canada est responsable de la réglementation des produits biologiques

26.19 En vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* et de son règlement, Santé Canada est chargé de réglementer les produits biologiques. L'objectif du Ministère est ainsi de veiller à ce que les produits biologiques disponibles au Canada soient sûrs, efficaces et de grande qualité. Le Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques, qui

En vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* et de son règlement, Santé Canada est chargé de réglementer les produits biologiques.

s'acquitte d'une grande partie de cette tâche, est l'un des bureaux au sein de la Direction des produits thérapeutiques de la Direction générale des produits de santé et des aliments. Le Ministère estime qu'en 1999-2000, il a affecté, au secteur des produits biologiques, 16,1 millions de dollars et 157 employés à plein temps du Programme des produits thérapeutiques du Ministère. On a prévu dans le budget d'autres ressources qui seront investies ailleurs au sein du Ministère, principalement pour des activités de surveillance des vaccins et le Programme de la sûreté du sang.

26.20 D'autres bureaux de la Direction et d'autres directions générales du Ministère se partagent également la responsabilité à l'égard des produits biologiques (voir la pièce 26.2). Le Bureau de la conformité et de l'application de la loi, qui joue un rôle dans la réglementation des produits biologiques, y compris les vaccins, le sang et le sperme, est en train de développer ses compétences techniques pour les organes, d'autres tissus et les xénogreffes. Le Bureau de la politique et de la coordination assure la direction en matière d'élaboration des énoncés de politique, des règlements et des lois et assiste les divers groupes d'experts. Le Bureau d'évaluation des produits homologués surveille les rapports de réactions indésirables à des produits pharmaceutiques homologués, sauf dans le cas des vaccins, lesquels relèvent de la responsabilité de la Division de l'immunisation au sein du Centre de prévention et de contrôle des maladies infectieuses, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique. La Division des pathogènes à diffusion hématogène exerce une certaine surveillance, en particulier des maladies transmissibles par le sang. Le Bureau des matériels médicaux évalue et approuve les trousses de dépistage sérologique utilisées pour la détection et le diagnostic des maladies infectieuses.

Objet de la vérification

26.21 Nous nous sommes attachés à déterminer dans quelle mesure le régime de réglementation de Santé Canada convient lorsqu'il s'agit de réglementer les produits biologiques.

26.22 Nous présentons certains détails concernant l'objectif, l'étendue, les critères de notre vérification ainsi que la méthode utilisée à la fin du présent chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Pièce 26.2

Responsabilité à l'égard des produits biologiques à Santé Canada

Direction générale des produits de santé et des aliments	Direction générale de la santé de la population et de la santé publique
Direction des produits thérapeutiques	**Centre de prévention et de contrôle des maladies infectieuses**
• Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques • Bureau de la conformité et de l'application de la loi • Bureau de la politique et de la coordination • Bureau d'évaluation des produits homologués • Bureau des matériels médicaux	• Bureau des maladies infectieuses Division des pathogènes à diffusion hématogène Division de l'immunisation

Source : Santé Canada

Observations et recommandations

Cadres et approches réglementaires

Santé Canada adopte une approche proactive pour la détermination des risques

26.23 Santé Canada réglemente les produits biologiques en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*. Cette loi a pour but de protéger la santé et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes et de permettre au gouvernement fédéral d'adopter des règlements pour assurer l'application des dispositions de la *Loi*. Compte tenu de ce mandat, on s'attendait à ce que Santé Canada adopte une approche proactive pour la détermination des risques que posent les produits biologiques pour la santé et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes.

26.24 Pour déterminer les risques, le Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques collabore étroitement avec d'autres bureaux, directions générales et organismes au Canada et à l'étranger. En outre, le Ministère dispose de l'aide de plusieurs comités consultatifs d'experts dans ce domaine. Par exemple, le Comité consultatif d'experts sur la réglementation du sang fournit des conseils dans le domaine médical, scientifique, éthique et dans le domaine des communications concernant les questions actuelles et nouvelles relatives au sang. Il existe aussi des comités consultatifs d'experts sur la réglementation des xénogreffes et sur les thérapies anti-VIH. En outre, le Ministère fait appel à des groupes de travail internes, tels que le Comité directeur du sang, des tissus, des organes et des xénotransplantations (STOX), lequel joue le rôle d'un organe consultatif, et l'équipe d'élaboration des politiques du STOX, qui est en train de préparer un cadre de gestion du risque pour le sang, les tissus et les organes ainsi que les xénogreffes.

26.25 Citons comme exemple d'approche proactive du Ministère pour la détermination des risques l'adoption récente de la politique sur la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob et sur le don de sang et de produits sanguins par des personnes qui ont visité des pays où le risque d'exposition à la maladie est plus élevé. Santé Canada a pris cette mesure uniquement à titre de précaution pour réduire les risques théoriques de transmission de la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (qui est associée à la maladie de la vache folle) par la voie de sang contaminé. Le Ministère continuera de surveiller l'application de la politique et la mettra à jour pour tenir compte des progrès scientifiques entourant cette maladie.

26.26 En général, nous avons constaté que le Ministère a adopté une approche proactive pour la détermination des risques que présentent les produits biologiques pour la santé et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes.

En général, nous avons constaté que Santé Canada a adopté une approche proactive pour la détermination des risques que présentent les produits biologiques pour la santé et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes.

Le cadre actuel de réglementation des produits biologiques s'inspire grandement de l'approche traditionnelle en matière de réglementation

26.27 Le cadre actuel de réglementation des produits biologiques s'inspire en grande partie de l'approche traditionnelle à l'égard de l'élaboration et de la modification des règlements. Les médicaments d'origine biologique, y compris les vaccins, le sang et les produits sanguins, tombent sous le coup de dispositions prescriptives énoncées dans la *Loi sur les aliments et drogues* et dans plusieurs titres du *Règlement sur les aliments et drogues*. Pendant des années, à l'instar d'autres pays, Santé Canada a suivi une approche traditionnelle pour la réglementation des médicaments d'origine biologique et des vaccins. Cette approche est bien établie et comporte certains

avantages, en particulier pour les produits qui exigent de bonnes pratiques de fabrication, une inspection sur place et un contrôle des licences pour s'assurer de l'innocuité et de l'efficacité des produits. Toutefois, le Ministère reconnaît que la *Loi* et son règlement n'ont pas évolué au même rythme que les progrès importants réalisés en biologie moléculaire et dans les techniques de fabrication. Le Ministère croit donc que cette approche n'est pas suffisamment souple lorsqu'on a affaire à des produits nouveaux, tels que les xénogreffes, et à d'autres innovations techniques liées aux produits biologiques.

26.28 Jusqu'à récemment, le *Règlement sur le traitement et la distribution du sperme destiné à la reproduction assistée* (le Règlement sur le sperme) constituait le seul cadre de réglementation touchant les produits biologiques qui intègre, au moyen de renvois dans le Règlement, des normes élaborées par une tierce partie. On prévoit cependant établir des cadres similaires pour les tissus et les organes, les xénogreffes, le sang et les composants du sang, à l'exception des produits de fractionnement du sang.

Santé Canada entend adopter en matière de réglementation une approche fondée sur des normes pour certains produits biologiques

26.29 Le Règlement sur le sperme a été adopté en juin 1996, comme suite à une recommandation de la Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction (1993). Il visait à établir des normes nationales minimales qui auraient pour effet de réduire le risque de transmission de maladies infectieuses par le sperme destiné à la reproduction assistée. Le Règlement renvoyait à des sections précises du document intitulé *Insémination thérapeutique avec sperme de donneur : normes et principes directeurs*, rédigé et publié par la Société canadienne de fertilité et d'andrologie en 1988 et révisé en 1992. Ces lignes directrices (dans la mesure où elles faisaient expressément l'objet d'un renvoi) étaient de fait considérées comme des normes à suivre. Elles sont demeurées facultatives pour une bonne part jusqu'en 1996.

26.30 En 1996 et 1997, le Ministère a décidé d'élaborer des cadres semblables pour les tissus et les organes, les xénogreffes ainsi que le sang et les composants du sang (à l'exception des produits de fractionnement du sang). Le cadre régissant le sang devait renfermer des normes semblables qui seraient applicables aux banques de sang des hôpitaux. Suivant ce modèle, des normes nationales établies par des organismes reconnus d'élaboration de normes seraient incorporées en tout ou en partie dans le *Règlement sur les aliments et drogues* au moyen de renvois. Les exigences relatives à l'enregistrement des fournisseurs de services ou à la délivrance de licences, à la déclaration des effets indésirables, aux rapports d'activité et au respect de la conformité feraient l'objet de consultations auprès des parties intéressées. Ces cadres devraient être en place d'ici 2001-2002 ou plus tôt.

26.31 Ces dernières années, Santé Canada a délibérément opté pour des cadres de réglementation fondés sur des normes qui renvoient à celles établies par des organismes d'élaboration de normes pour certains produits biologiques. Le Ministère croit que ces cadres assureront une plus grande souplesse pour faire face et s'adapter aux nouvelles techniques qui progressent rapidement et à la diversité des risques associés aux produits biologiques. Le Ministère reconnaît néanmoins que l'approche fondée sur des normes n'évoluera pas toujours aussi vite que les progrès technologiques. Les organismes d'élaboration de normes sont les seuls qui peuvent modifier leurs normes. Pour cette raison, Santé Canada pourrait ne pas être en mesure de faire apporter les modifications que le Ministère jugera nécessaires si des dissensions empêchaient

41

d'établir un consensus — le consensus étant un principe fondamental de ce modèle. Cela pourrait avoir pour effet d'allonger de beaucoup le processus parce que le Ministère aurait à entreprendre des modifications aux règlements s'il déterminait que ces changements sont essentiels. Santé Canada envisage donc la possibilité d'incorporer à son règlement des renvois à ses propres normes techniques internes, qu'il pourrait modifier au besoin.

26.32 Selon la nature du produit, les risques qui y sont associés et l'état des connaissances relativement à ce produit, Santé Canada peut adopter diverses approches pour la réglementation des produits biologiques. Chaque approche a ses avantages et ses limites. Comme les connaissances scientifiques sont rarement définitives, le Ministère doit tenir compte, lorsqu'il choisit une approche, des dernières données scientifiques disponibles et les examiner par rapport aux conséquences possibles. Santé Canada a reconnu qu'il fallait des cadres et des approches variés pour composer avec tout l'éventail de risques associés aux produits biologiques. Il n'a pas élaboré cependant de critères ni de lignes directrices qui pourraient aider ses fonctionnaires à déterminer l'approche à adopter.

26.33 Santé Canada devrait formuler des critères clairs pour aider ses fonctionnaires à déterminer l'approche qui est la plus indiquée dans une situation donnée.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. En plus de l'orientation actuelle donnée par le Conseil du Trésor en ce qui concerne les instruments de réglementation, un projet sur les instruments du pouvoir législatif a été entrepris pour relever les défis présentés par les situations particulières relatives aux produits biologiques.*

L'application d'une réglementation prescriptive traditionnelle présente des difficultés

26.34 En vertu du règlement prescriptif qui les régit, les médicaments d'origine biologique, dont les vaccins, doivent faire l'objet d'évaluations détaillées avant leur mise en marché, y compris des tests de laboratoire avant que leur vente ne soit autorisée au Canada. Pour tous ces produits, Santé Canada valide les procédés de fabrication et effectue l'inspection des établissements au Canada et à l'étranger avant l'autorisation des produits ainsi que l'examen des procédés de fabrication et l'inspection des installations au Canada après leur approbation. Ces deux types d'inspection visent à s'assurer que le fabricant (ou l'établissement de collecte de sang) et les produits respectent les exigences réglementaires détaillées, y compris les bonnes pratiques de fabrication. S'il y a lieu, après l'autorisation de mise en marché, le Ministère teste également les produits et autorise leur mise en circulation lot par lot afin de s'assurer qu'ils sont sûrs et efficaces.

Santé Canada a reconnu qu'il fallait des cadres et des approches variés pour composer avec tout l'éventail de risques associés aux produits biologiques.

26.35 Ce cadre de réglementation exige un personnel suffisamment bien formé de même que des systèmes de surveillance. Nous avons constaté que le Ministère a de la difficulté à gérer la charge de travail liée aux évaluations avant la mise en marché des nouveaux produits biologiques et à effectuer les évaluations après la mise en marché des produits. En raison de ces difficultés, les demandes d'examen relatives à de nouveaux médicaments d'origine biologique non encore traitées s'accumulent, les objectifs de rendement établis ne sont souvent pas respectés et les évaluations après la mise en marché sont incomplètes. Ces problèmes devraient s'aggraver à la suite de l'entrée en vigueur des modifications proposées au cadre de réglementation, lesquelles auront pour effet de réduire le délai d'approbation — qui est, à l'heure actuelle, de 60 jours — à seulement 30 jours pour de nombreuses

41

Nous avons constaté que Santé Canada a de la difficulté à gérer la charge de travail liée aux évaluations avant la mise en marché des nouveaux produits biologiques et à effectuer les évaluations après la mise en marché des produits.

Santé Canada n'avait pas comblé, en date du 30 août 2000, 30 des 94 postes prévus au sein du Programme des produits thérapeutiques pour l'exercice 1999-2000.

demandes d'essai clinique. Le Ministère a reçu l'autorisation d'accroître le nombre d'employés pour répondre à la demande attribuable au raccourcissement du délai d'approbation. Cependant, la direction craint fort de ne pas pouvoir trouver à court terme toutes les ressources qualifiées dont elle a besoin. On estime que ce délai d'approbation plus court viendra accroître encore davantage le nombre de demandes d'examen de nouveaux produits biologiques non encore traitées.

26.36 Ressources humaines suffisantes. En novembre 1997, la Commission Krever a recommandé que le Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques se voit attribuer suffisamment de ressources pour s'acquitter convenablement de ses fonctions. En 1998, le gouvernement a annoncé l'injection de 125 millions de dollars sur cinq ans pour renforcer le Programme de la sûreté du sang de Santé Canada, notamment les programmes de réglementation et de surveillance des produits biologiques connexes. Le Ministère a également reçu la permission d'embaucher 84 employés à temps plein à partir de 1998-1999, jusqu'à concurrence de 133 employés d'ici 2000-2001.

26.37 Selon un rapport interne, le Ministère n'avait pas comblé, en date du 30 août 2000, 30 des 94 postes prévus au sein du Programme des produits thérapeutiques pour l'exercice 1999-2000. Des postes vacants ont été désignés comme étant « en cours de dotation » ou comme étant une « dotation à entreprendre », et étaient liés aux enquêtes sur la conformité et l'application du régime de réglementation, aux évaluations avant et après la mise en marché, à la surveillance après la commercialisation, à la recherche dans le domaine de la réglementation et à l'élaboration d'énoncés de politique. Le rapport imputait ces retards dans la dotation des postes à un processus de dotation très long et au manque de candidats qualifiés. Lors de nos entrevues avec des gestionnaires du Ministère, nous avons relevé d'autres raisons. Parmi ces raisons, on peut mentionner les salaires non concurrentiels, l'inaction de la direction — celle-ci ayant tardé à mettre en branle le processus de dotation à cause du manque de temps pour embaucher et former de nouvelles recrues —, et le fait que les candidats éventuels ne voulaient pas travailler dans le domaine des produits biologiques après les remous causés par la Commission Krever.

26.38 Surveillance après la mise en marché et évaluation continue du risque. La surveillance après la mise en marché permet de signaler au Ministère les réactions et les effets indésirables non prévus (il s'agit d'effets secondaires indésirables ressentis par les patients, lesquels effets n'étaient pas prévisibles au moment où le produit a été homologué). Elle permet également d'obtenir de l'information pour effectuer des évaluations continues du risque. On s'attendrait à ce que le Ministère connaisse rapidement les effets indésirables imprévus d'un produit homologué, de façon à pouvoir protéger la santé des Canadiens et des Canadiennes. On pourrait également s'attendre à ce que le Ministère évalue systématiquement les risques et l'efficacité des produits biologiques homologués.

26.39 Bien que le régime de réglementation des produits biologiques prévoie une surveillance après la mise en marché et des évaluations continues du risque, nous avons relevé un certain nombre de problèmes à cet égard. Il y a peu de surveillance après la mise en marché des médicaments d'origine biologique qui s'appuie sur des données complètes. Souvent, le Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques n'examinait ni n'évaluait rapidement les rapports de réactions indésirables associées à des produits faisant l'objet d'essais cliniques. En outre, le Bureau d'évaluation des produits

homologués n'a pas de base de données pour traiter, analyser et diffuser adéquatement l'information sur les réactions et les effets indésirables associés aux produits biologiques. Nous avons également appris que le Ministère n'examine pas les rapports de réactions indésirables transmis par l'industrie dans d'autres pays; il les conserve dans des boîtes. Le Ministère attribue ces problèmes en grande partie à une pénurie de candidats qualifiés pour combler les postes vacants.

26.40 Nous avons également relevé une lacune dans les exigences relatives à la présentation de rapports de surveillance après la mise en marché. Même si le Ministère était en mesure de traiter et de diffuser adéquatement les évaluations après la mise en marché, sa capacité d'évaluer les risques serait restreinte du fait que le signalement par les professionnels de la santé des réactions indésirables après la commercialisation est volontaire. Nous reconnaissons que Santé Canada n'a pas le pouvoir d'obliger les médecins à signaler ces effets et que l'absence de déclaration ne dépend pas de lui en grande partie, car les professionnels de la santé sont régis par les provinces. Il s'ensuit que depuis longtemps, on s'inquiète du caractère inadéquat des rapports. Le Ministère prévoit donc obtenir de façon plus proactive cette information en commandant des études ciblées dans le contexte de sa stratégie visant à renforcer les activités d'évaluation des produits après leur homologation.

26.41 Santé Canada devrait prendre des mesures pour s'assurer que les postes autorisés soient dotés.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. La direction a récemment approuvé une initiative spéciale des Ressources humaines en vue d'accélérer le recrutement. Le projet portera, à l'interne, sur le maintien en poste du personnel hautement qualifié nécessaire pour exécuter le programme et, à l'externe, sur les moyens d'intéresser et de recruter du personnel hautement spécialisé afin de combler rapidement de nombreux postes vacants.*

26.42 Santé Canada devrait mettre sur pied des bases de données suffisantes pour pouvoir traiter, analyser et diffuser adéquatement l'information sur les réactions et les effets indésirables associés aux produits biologiques.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. Une entente de partenariat avec la U.S. Food and Drug Administration* [des États-Unis] *est en cours d'élaboration pour l'établissement d'une base de données commune, qui contiendra des rapports sur les effets indésirables provenant des États-Unis et du Canada. Les Canadiens et les Canadiennes seront mieux servis en ayant accès à une base de données beaucoup plus volumineuse contenant des renseignements sur les effets indésirables qui seraient rares mais importants.*

Nous avons relevé un certain nombre de problèmes dans les activités de surveillance de Santé Canada après la mise en marché.

Premières expériences de l'utilisation de normes et de renvois à ces normes dans la réglementation de produits biologiques

26.43 Les modèles à venir fondés sur des normes que l'on prévoit pour le sang et les composants du sang (à l'exception des produits de fractionnement), les tissus et les organes, ainsi que les xénogreffes diffèrent à certains égards du modèle adopté pour le sperme. Les approches et les enjeux sont cependant suffisamment semblables pour que l'on puisse tirer de précieux enseignements de l'expérience et pour que l'on puisse les appliquer de façon plus générale. Nous avons pris note des avantages escomptés des approches en matière de réglementation fondées sur des normes par rapport aux approches traditionnelles. Au nombre de ces avantages figure une plus grande souplesse pour modifier le règlement afin qu'il demeure à jour. On s'attend également à ce que le règlement soit

L'expérience de Santé Canada montre que les régimes fondés sur des normes présentent des difficultés pour l'autorité chargée de la réglementation.

Entre l'entrée en vigueur du Règlement sur le sperme — en juin 1996 — et mars 1999, Santé Canada n'a pas inspecté les banques de sperme ni contrôlé leur conformité au Règlement.

Un peu plus tard en 1999, Santé Canada a constaté que 43 des 51 établissements visés par une enquête ne respectaient pas intégralement le Règlement sur le sperme.

davantage respecté vu qu'il est le fruit d'un consensus de toutes les parties intéressées. L'expérience de Santé Canada en ce qui a trait à l'application du Règlement sur le sperme montre cependant que les régimes fondés sur des normes présentent également des difficultés pour l'autorité chargée de la réglementation. Certaines de ces difficultés, comme l'absence de vérification de la conformité, peuvent poser des problèmes, peu importe l'approche retenue. D'autres contraintes, telles que la nécessité de maintenir une transparence et une certaine souplesse lorsqu'on fait appel à des tiers, sont cependant propres aux régimes fondés sur des normes.

26.44 Absence de vérification de la conformité. Entre l'entrée en vigueur du Règlement sur le sperme — en juin 1996 — et mars 1999, Santé Canada n'a pas inspecté les banques de sperme ni contrôlé leur conformité au Règlement. Même si l'on avait prévu d'intégrer un mécanisme d'agrément et un régime d'inspection dans le cadre de réglementation élaboré en 1996, cela n'a pas été fait. Rien n'a été prévu non plus avant 1999 pour l'inspection des établissements qui traitent le sperme et il n'existe pas de procédure normalisée pour l'inspection.

26.45 Les raisons pour lesquelles ces établissements n'ont pas été inspectés avant mars 1999 ne sont pas claires. Diverses opinions sont ressorties de nos entrevues avec des fonctionnaires de Santé Canada; nous n'avons trouvé cependant aucune analyse documentée du risque qui pourrait justifier cette absence d'inspection. Les fonctionnaires nous ont indiqué que les ressources et toute l'attention étaient concentrées sur le sang — la priorité à ce moment-là. Le risque de transmission d'une maladie infectieuse par le sperme était jugé faible par rapport au risque associé au sang. De même, on pensait qu'il était peu probable qu'une maladie soit transmise parce qu'aucun cas de maladie transmise sexuellement n'avait été signalé relativement à du sperme destiné à la reproduction assistée depuis l'entrée en vigueur du Règlement sur le sperme en 1996. À ce manque d'attention sont venus s'ajouter le départ d'employés clés et des changements organisationnels, qui ont influé sur la stratégie générale d'inspection du Ministère peu après l'entrée en vigueur du Règlement.

26.46 En mars 1999, après qu'une banque de sperme ontarienne eut signalé des problèmes, Santé Canada a entrepris, l'été suivant, une inspection nationale de tous les établissements connus qui traitent le sperme. Le Ministère a constaté que 43 des 51 établissements visés par l'enquête ne respectaient pas intégralement le Règlement. Dix-sept sur 43 n'effectuaient pas les tests exigés pour la détection de certaines maladies infectieuses, et plus de la moitié ne tenaient pas de dossiers adéquats permettant à Santé Canada de déterminer s'ils avaient réalisé les tests exigés. Le Ministère a donc retenu une bonne partie du sperme destiné à la reproduction assistée au Canada, ce qui a suscité beaucoup d'anxiété chez les receveuses.

26.47 Dans l'ensemble, nous avons observé que l'enquête effectuée par le Ministère a été exhaustive et que ce dernier a pris des mesures pour réduire les risques. En avril 1999, le Bureau de la conformité et de l'application de la loi a mis sur pied un programme d'inspection pour tous les établissements qui traitent le sperme. Le Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques a effectué des évaluations des dangers à la santé afin de déterminer l'ampleur du risque pour la sécurité publique dans les cas où l'on avait relevé des situations de non-conformité. Peu après, le Bureau de la conformité et de l'application de la loi a commencé à formuler et à mettre à l'essai des procédures normalisées pour l'inspection de ces établissements. De plus, le Ministère a formé des agents chargés de l'application de la loi pour

qu'ils acquièrent les connaissances et les compétences nécessaires à l'inspection de ces établissements.

26.48 Les lignes directrices de 1996 auxquelles renvoyait le Règlement sur le sperme ne se sont pas révélées aussi souples qu'il l'aurait fallu. Ces lignes directrices ont été élaborées par la Société canadienne de fertilité et d'andrologie, une société sans but lucratif qui compte parmi ses membres bénévoles des médecins et des scientifiques qui mènent des activités dans les domaines de la médecine de la reproduction et de la recherche ayant trait à la fertilité. Comme la Société n'est pas un organisme national de normalisation, elle n'est pas obligée de suivre les procédures établies pour la révision et la mise à jour des lignes directrices. Santé Canada n'a pas non plus assumé cette responsabilité, et aucun effort n'a été déployé en vue de revoir et de mettre à jour périodiquement les lignes directrices avant 1999.

26.49 Les lignes directrices indiquaient de façon très précise à quels tests il fallait soumettre les donneurs et le sperme pour détecter les maladies infectieuses et quand ces tests devaient être utilisés. L'enquête de Santé Canada sur le sperme a révélé que d'importants progrès technologiques avaient permis de mettre au point des tests équivalents et parfois plus sensibles, que certaines banques utilisaient déjà. Les lignes directrices manquaient de souplesse, étant donné qu'elles n'autorisaient pas l'utilisation de tests autres que ceux qu'elles prescrivaient. Six des établissements visés par l'enquête ont vu leur approvisionnement de sperme retenu par le Ministère en raison de la non-conformité aux exigences du Règlement à l'égard des tests à employer. Ironiquement, il semble que l'unique cas de maladie transmise sexuellement relevé lors de l'enquête n'ait pas été attribuable à la non-conformité aux lignes directrices. L'établissement en cause avait utilisé le test imposé par les lignes directrices. Or il s'est depuis avéré que ce test était moins apte à détecter la maladie que le test nouvellement mis au point. Même si ce cas fait toujours l'objet d'une enquête, on a révisé les lignes directrices en y ajoutant le test plus sensible mis au point récemment.

26.50 La Société canadienne de fertilité et d'andrologie a révisé les lignes directrices en consultation avec Santé Canada, à la suite de l'enquête sur le sperme. Les nouvelles lignes directrices introduites en mars 2000 ont elles aussi été jugées par des fonctionnaires du Ministère comme étant très prescriptives et insuffisamment souples pour permettre l'utilisation d'autres tests. Mais Santé Canada a récemment modifié le Règlement sur le sperme en vue d'autoriser d'autres tests, que le Ministère doit cependant approuver, et d'assurer la souplesse qui est censée caractériser une réglementation fondée sur des normes.

26.51 Efforts afin de maintenir la transparence et la souplesse. L'introduction de cadres de réglementation fondés sur des normes a fait intervenir un nouvel élément dont les autorités chargées de la réglementation doivent se préoccuper. La participation des organismes d'élaboration de normes à la mise au point de cadres de réglementation expose ces organismes à des poursuites en cas d'ennuis. Jusqu'à tout récemment, le Règlement sur le sperme renvoyait expressément aux lignes directrices de la Société canadienne de fertilité et d'andrologie. Or la Société a annoncé que ses lignes directrices de mars 2000 seraient révoquées le 1er août 2000. Les fonctionnaires du Ministère nous ont indiqué que la Société avait des préoccupations concernant sa responsabilité légale. La révocation des lignes directrices aurait, à compter de cette date, créé un vide dans le cadre de réglementation en ce qui a trait à la façon de sélectionner les donneurs et de déterminer les tests auxquels soumettre le sperme pour détecter les

La participation des organismes d'élaboration de normes à la mise au point de cadres réglementaires expose ces organismes à des poursuites en cas d'ennuis.

agents de maladies infectieuses. Mais le 27 juillet 2000, Santé Canada a intégré certains articles des lignes directrices dans une directive ministérielle à laquelle renvoie désormais le Règlement.

26.52 L'inclusion dans le Règlement d'un renvoi à des normes contenues dans une directive interne posait deux problèmes au Ministère. Il fallait assurer la transparence du processus décisionnel associé à la modification des lignes directrices intégrées dans la directive. Parallèlement, il fallait assurer la souplesse nécessaire pour que des modifications puissent être apportées rapidement, en suivant le rythme de l'évolution technologique.

L'établissement de normes de sécurité nationales en matière de tissus et d'organes destinés aux greffes a souvent été retardé.

26.53 La politique de réglementation fédérale impose aux autorités chargées de la réglementation de garantir un droit de regard au public lorsqu'un règlement est modifié suivant le processus prescrit. Les autorités assurent ainsi la transparence du processus décisionnel et, en bout de ligne, elles font en sorte que des comptes soient rendus au public. Les organismes d'élaboration de normes agréés doivent consulter les parties intéressées et parvenir à un consensus pour pouvoir modifier leurs normes. Du fait qu'ils sont indépendants, ces organismes constituent un moyen d'éviter que les autorités réglementaires n'empêchent le public d'exercer un droit de regard sur le processus de réglementation, ce qui aide à garantir que des comptes soient dûment rendus. Lorsqu'un ministère incorpore à sa réglementation un renvoi à l'une de ses propres directives internes, il crée un processus qui lui permet de modifier sa directive sans consulter le public.

26.54 Santé Canada voulait s'assurer que le public puisse intervenir lors de modifications ultérieures des normes applicables au sperme utilisé pour la reproduction assistée, qui se trouvent dans la directive interne. Il a donc opté pour une méthode de renvoi à caractère statique (qui ne permet pas d'apporter de modifications sans passer par le processus de réglementation prescrit), pour garantir que le public puisse intervenir. Il l'a choisie de préférence à la méthode de renvoi à caractère dynamique, qui permet les modifications. Toutefois, le Règlement sur le sperme est maintenant privé de l'avantage premier de l'approche fondée sur des normes, soit la souplesse permettant d'apporter rapidement des modifications, de manière à suivre l'évolution technologique. Santé Canada entend régler ce problème dans le nouveau cadre de réglementation visant les organes et les tissus, dont les tissus servant à la reproduction, lequel cadre est en voie d'élaboration à l'heure actuelle.

26.55 Dans le contexte du processus d'élaboration de la réglementation sur les tissus et les organes, le Ministère rédige à l'heure actuelle des normes sur les tissus et les organes qui sont distinctes des normes applicables au sperme utilisé pour la reproduction assistée. Comme dans le cas du sperme, l'organisme d'élaboration de normes appelé à intervenir dans le processus de réglementation des tissus et des organes craignait également d'être exposé à des poursuites. L'organisme a demandé une garantie contre toute responsabilité au-delà de la somme qu'il était en mesure d'assumer s'il était poursuivi à cause des normes. Le gouvernement fédéral a consenti à cet arrangement en s'engageant à lui payer la portion des dommages-intérêts consentis par les tribunaux qui excéderait cette somme. Une fois que le marché aura été finalisé, on s'attend à ce que l'organisme d'élaboration de normes maintienne les normes sur les tissus et les organes et conserve également la transparence et la souplesse du cadre de réglementation proposé.

26.56 **Retards dans l'élaboration d'un cadre de réglementation des tissus et des organes.** À l'instar de plusieurs autres pays, le Canada élabore à l'heure actuelle un cadre de réglementation des tissus et

des organes. Toutefois, il y travaille depuis un certain nombre d'années déjà et l'établissement de normes de sécurité nationales a souvent été retardé. En octobre 1995, Santé Canada a parrainé la Conférence consensuelle nationale sur la sécurité des organes et des tissus destinés aux greffes. À la suite de cette conférence, un groupe de travail composé de spécialistes pratiquant des greffes a ébauché une norme générale canadienne sur la sécurité des organes et des tissus destinés à la transplantation.

26.57 Dans son rapport d'avril 1999, le Comité permanent de la santé de la Chambre des communes entrevoyait pour le gouvernement fédéral un rôle manifeste dans l'élaboration de normes de sécurité et de qualité des organes et des tissus, semblables à celles qui existent pour le sang et le sperme. Il signalait en outre que le processus d'adoption de la norme générale canadienne sur la sécurité des organes et des tissus destinés aux greffes avait duré plusieurs années. Il y a eu des appels répétés en faveur de normes nationales de sécurité rigoureuses. C'est pourquoi le Comité a recommandé que le ministre de la Santé fasse adopter et promulguer le plus tôt possible la norme et ses normes secondaires, de préférence dans un délai de six mois, au moyen d'un renvoi dans le règlement adopté aux termes de la *Loi sur les aliments et drogues*. Le Ministère compte terminer l'élaboration du cadre de réglementation des tissus et des organes au cours de l'exercice 2001-2002.

26.58 Santé Canada a une attitude proactive dans la planification d'un cadre de réglementation des xénogreffes. Des greffes d'organes et de tissus se pratiquent dans les hôpitaux depuis un certain nombre d'années. Bien que les techniques de xénotransplantation ne soient pas perfectionnées d'un point de vue scientifique, elles évoluent rapidement et certaines recherches ont été proposées. Cependant, il est généralement admis que les avantages éventuels de cette technologie médicale ne sont pas sans risques pour le receveur et la population en général.

Santé Canada a une attitude proactive dans la planification d'un cadre de réglementation des xénogreffes.

26.59 En 1997, Santé Canada a parrainé un forum national sur les xénotransplantations. Les participants ont recommandé que le Ministère élabore un cadre de réglementation fondé sur des normes. Ils ont aussi ciblé d'autres questions méritant d'être étudiées, dont les règles d'éthique à observer par rapport aux patients.

26.60 Dans son rapport d'avril 1999, le Comité permanent de la santé de la Chambre des communes recommandait que Santé Canada adopte une approche proactive pour informer et consulter le public sur les xénotransplantations, et veille à ne pas autoriser d'essais cliniques de xénogreffes avant l'entrée en vigueur de normes sur les xénotransplantations.

26.61 À l'heure actuelle, aucun essai clinique de xénotransplantations n'a été autorisé au Canada. Nous avons mentionné précédemment le mandat du Comité consultatif d'experts sur la réglementation des xénogreffes. En septembre 1999, Santé Canada a publié un projet de norme (*Proposition d'une norme canadienne sur les xénotransplantations*) qui pourrait servir de critère pour les essais cliniques et la réglementation de la xénotransplantation au Canada. Le Ministère s'attend à terminer l'élaboration du cadre de réglementation des xénogreffes après les consultations publiques de 2001.

26.62 Enseignements tirés de la mise en oeuvre de cadres de réglementation fondés sur des normes. Santé Canada étudie à l'heure actuelle les enseignements tirés de la mise en application de cadres de réglementation fondés sur des normes, à la lumière de son expérience de la mise en oeuvre du Règlement sur le sperme, qui comprend lui-même des renvois à des normes. Cette étude vise deux objectifs : évaluer les résultats de l'expérience du renvoi à des normes dans une réglementation, vécue par les responsables

Santé Canada étudie à l'heure actuelle les enseignements tirés de la mise en application de cadres de réglementation fondés sur des normes, à la lumière de son expérience de la mise en oeuvre du Règlement sur le sperme, qui comprend lui-même des renvois à des normes.

du Programme des produits thérapeutiques; et déterminer les effets positifs et négatifs, les points qui mériteraient d'être améliorés et les questions entourant l'utilisation d'un tel cadre pour réglementer d'autres produits biologiques. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas terminé l'étude et il ne l'avait pas soumise à l'attention de la haute direction.

Au cours des dernières années, plusieurs examens et évaluations ont porté sur les produits biologiques. Ces études ont mis au jour certaines améliorations nécessaires ayant une incidence sur les produits biologiques. Notre vérification a fait ressortir un bon nombre de ces mêmes problèmes.

26.63 À notre avis, cette étude constitue une initiative importante de la part du Ministère. Nous sommes encouragés par le fait qu'elle recoupe bon nombre de nos observations concernant l'application du Règlement sur le sperme. L'étude révèle notamment la nécessité de veiller à ce que les normes soient pertinentes et souples de manière à pouvoir suivre les progrès technologiques, à ce que la conformité soit vérifiée et à ce qu'il y ait reddition de comptes à l'égard de règlements qui renvoient à des normes techniques du Ministère. Il importe tout particulièrement de régler ces questions maintenant, compte tenu du fait que Santé Canada projette de mettre en application des cadres de réglementation fondés sur des normes qui viseraient le sang et les composants du sang (à l'exclusion des produits de fractionnement du sang), les tissus et organes, et les xénogreffes.

26.64 Santé Canada devrait terminer son étude de cas portant sur les enseignements tirés de l'utilisation de cadres de réglementation fondés sur des normes, qui repose sur son expérience de l'application du Règlement sur le sperme.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. L'étude de cas relative aux leçons apprises sera terminée sous peu, et sera soumise à l'examen de la haute direction, mais les principes tirés de ces leçons ont déjà été mis en application.*

26.65 Les enseignements tirés de la mise en oeuvre du Règlement sur le sperme devraient être appliqués aux futurs régimes de réglementation fondés sur des normes, s'il y a lieu.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. L'étude de cas sur les leçons apprises de la mise en place du Règlement sur le sperme ainsi que le document de principe du projet sur les instruments du pouvoir législatif seront intégrés à l'application des régimes de réglementation fondés sur des normes, tel qu'applicable.*

Évaluation et examen continu

Bon nombre des examens signalent des problèmes observés au cours de notre vérification

26.66 Nous nous attendions à ce que Santé Canada effectue des évaluations périodiques ou d'autres types d'examens en vue de mesurer l'efficacité du programme et à ce que le Ministère rende compte de ses résultats. Nous nous attendions également à ce que le Ministère se dote d'un système capable de mesurer continuellement son rendement et à ce qu'il fasse rapport sur celui-ci.

26.67 Comme dans tout programme de réglementation, l'autorité chargée de la réglementation est principalement appelée à garantir l'efficacité de sa réglementation et des normes établies. Indépendamment de l'approche de réglementation adoptée, les évaluations périodiques (ou autres formes d'examen) de l'autorité de réglementation et les activités continues de mesure du rendement sont essentielles pour évaluer l'efficacité de la réglementation et de l'approche adoptée. Ces fonctions sont particulièrement importantes compte tenu de l'incidence des produits biologiques sur la santé et la sécurité des Canadiens, de l'évolution rapide du contexte entourant les produits biologiques et de la décision du Ministère d'adopter des régimes fondés sur des normes pour d'autres produits biologiques.

26.68 Au cours des dernières années, plusieurs examens et évaluations ont porté sur les produits biologiques, dont

l'enquête de la Commission Krever sur l'approvisionnement en sang au Canada, divers examens du processus d'approbation des médicaments et l'évaluation du programme de recouvrement des coûts achevée cette année. Même si ces examens et évaluations ne se rapportaient pas tous strictement à la réglementation des produits biologiques, ils ont néanmoins mis au jour certaines améliorations nécessaires ayant une incidence sur les produits biologiques.

26.69 La Commission Krever a notamment formulé des recommandations visant à renforcer la réglementation des produits biologiques, en soulignant, entre autres, le besoin de se doter de ressources adéquates. D'autres examens ont également signalé des problèmes associés à l'affectation de ressources adéquates, à l'atteinte des objectifs de rendement et à l'application d'un processus décisionnel ouvert et transparent. Notre vérification a fait ressortir un bon nombre de ces mêmes problèmes.

26.70 Le Ministère mesure son rendement par rapport aux recommandations de la Commission Krever qui se rapportaient directement à sa sphère de compétence. Le site Internet du Conseil national de la sûreté du sang présente de l'information sur la mise en oeuvre, par Santé Canada et d'autres organismes concernés, des recommandations de la Commission. Il y a des rapports de rendement trimestriels et annuels sur les demandes d'examen des médicaments (*Rapport* [trimestriel/annuel] *de la performance sur les présentations de drogue*), dans lesquels on énonce les objectifs fixés pour le traitement de ces demandes. Le Ministère mesure son rendement par rapport à ces objectifs. Toutefois, nous n'avons pu trouver d'objectifs de rendement pour le contrôle d'autres activités, notamment en ce qui concerne l'exhaustivité et les délais de présentation des rapports sur les réactions et les effets indésirables.

26.71 Le Ministère élabore à l'heure actuelle un cadre d'évaluation applicable à son Programme de la sûreté du sang. Cependant, son dernier plan d'évaluation n'englobe pas d'autres produits biologiques. Le Ministère a également l'intention de faire examiner par des experts toutes les activités de réglementation et de surveillance du sang, d'ici novembre 2002. Cet examen ferait suite à la recommandation de la Commission Krever selon laquelle le Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques devrait faire l'objet d'une vérification tous les cinq ans.

26.72 Nous encourageons le Ministère à poursuivre ces activités, compte tenu de l'importance des produits biologiques et des considérations relatives à la sécurité que nous abordons dans le présent chapitre.

Réorganisation

Examen d'une approche de la gestion des produits biologiques axée sur leur cycle de vie

26.73 En avril 2000, Santé Canada a annoncé une réorganisation de ses activités, en partie dans le but de renforcer sa fonction de protection de la santé. Le Ministère a notamment proposé la création d'une nouvelle direction des produits biologiques et génétiques.

26.74 La gestion des produits biologiques dépend fortement de l'application de compétences spécialisées en la matière. Les composants de chaque produit biologique ont des propriétés différentes qui doivent s'accompagner de mesures de sécurité particulières. Le Ministère étudie à l'heure actuelle une approche de gestion axée sur le cycle de vie de ces produits. Cette approche assurerait une continuité dans la connaissance des produits, depuis l'étape de leur présentation à l'examen avant la mise en marché jusqu'à l'étape de leur retrait du marché. Pour rendre cette approche réalisable, l'une des choses à

faire consiste à réunir les spécialistes des produits biologiques de Santé Canada et à faire appel à la même équipe d'examinateurs qui effectue les évaluations avant et après la mise en marché, pour contrôler les rapports d'effets indésirables.

26.75 Les discussions du Ministère sur la réorganisation porteront notamment sur les questions soulevées dans notre vérification et d'autres examens, dont les suivantes :

- doter les postes clés toujours vacants;
- mettre sur pied des bases de données suffisantes pour traiter, analyser et diffuser adéquatement l'information sur les réactions et les effets indésirables;
- vérifier la conformité à la réglementation;
- assurer un examen périodique et une mise à jour des normes incorporées sous forme de renvois;
- régler les questions liées à l'incorporation à une réglementation d'un renvoi à des normes techniques du Ministère même.

26.76 Le Ministère entend donc adopter l'an prochain une approche prudente et mesurée à l'égard de la mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle qui servirait à réglementer les produits biologiques.

Conclusion

26.77 Santé Canada a adopté une approche raisonnable pour l'élaboration et l'application de cadres et de stratégies servant à réglementer différents produits biologiques. Cependant, certains des défis à relever sont de taille. Le Ministère doit énoncer des lignes directrices plus officielles qui permettront de déterminer quelle approche en matière de réglementation convient le mieux à une situation donnée. Il lui faut également tenir sa réglementation à jour et se doter d'un personnel qualifié suffisant pour faire face à l'évolution rapide de la technologie liée aux produits biologiques.

26.78 Santé Canada a adopté de nouvelles approches qui lui donnent une plus grande liberté d'action pour faire face à ces défis. Cependant, le Ministère craint que même ces approches ne suffiront peut-être pas pour suivre le rythme prévu de l'évolution technologique.

26.79 Le Ministère suit une approche traditionnelle prescriptive pour réglementer la plupart des produits biologiques. Ce cadre est bien établi et offre certains avantages. Le Ministère estime cependant qu'il n'est pas suffisamment souple pour permettre de réglementer les nouveaux produits et d'autres percées technologiques en matière de produits biologiques.

26.80 Le Ministère entend adopter une approche fondée sur des normes à l'égard de la réglementation de certains produits biologiques. Toutefois, cette approche comporte ses propres difficultés. Le Ministère doit veiller à ce que les normes sur lesquelles s'appuie sa réglementation soient à jour et suffisamment souples pour s'adapter aux nouvelles connaissances ou aux percées technologiques. De plus, il doit se pencher sur les questions de reddition de comptes qu'ont fait ressortir les craintes de poursuites exprimées par les organismes d'élaboration de normes. Dans l'ensemble, il doit mettre à profit les enseignements tirés de l'application du Règlement sur le sperme, dans l'élaboration des cadres de réglementation fondés sur des normes, prévus pour d'autres produits biologiques.

26.81 Le gouvernement est responsable de tous ses règlements, peu importe la façon dont ils sont conçus ou la façon dont les normes y sont intégrées ou citées. Le gouvernement est également responsable de l'application du régime de réglementation et de la création de systèmes appropriés de contrôle de la conformité et de l'application. De plus, il

est essentiel que Santé Canada effectue régulièrement des examens et des évaluations en vue de déterminer l'efficacité de sa réglementation et des approches utilisées.

26.82 Les progrès rapides de la science posent des difficultés toujours plus grandes en matière de réglementation. Bon nombre des lois fédérales qui régissent la santé et la sécurité ont été élaborées il y a quelques décennies. Aujourd'hui, la science permet la mise au point de nouveaux produits qui, jusqu'à tout récemment, auraient défié l'imagination. Certains produits et certaines pratiques comportent des risques possibles pour la santé et soulèvent des questions épineuses auxquelles la législation actuelle n'est peut-être pas vraiment en mesure de répondre. Et cette tendance devrait aller en s'accentuant.

26.83 Il importe que la réglementation demeure à jour. Il importe également de veiller à ce que les outils nécessaires pour instaurer un règlement — ou d'autres mesures — soient à jour et suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution des besoins.

À propos de la vérification

Objectif

Nous nous sommes attachés à déterminer dans quelle mesure le régime de réglementation de Santé Canada convient lorsqu'il s'agit de réglementer les produits biologiques.

Étendue et méthode

Nous avons examiné le cadre et l'approche employés par Santé Canada pour réglementer les produits biologiques. Nous avons analysé la manière dont il décide d'adopter des règlements ou des normes pour différents produits biologiques. Nous avons également étudié les divers cadres et processus qui permettent de fournir au Ministère de l'information sur l'efficacité des approches et règlements adoptés. Nous nous sommes concentrés sur la gestion du régime de réglementation des produits biologiques. En conséquence, nous ne nous sommes pas prononcés sur l'efficacité de règlements particuliers ni sur l'innocuité de produits particuliers.

Critères

Les programmes de réglementation doivent être conçus, organisés et mis en oeuvre en fonction de ce qui suit :

- une approche proactive, s'il y a lieu;
- une analyse et une évaluation globales de la nature et de l'ampleur des risques;
- une analyse globale des autres approches et outils de réglementation qui permettraient de gérer les risques décelés;
- une bonne compréhension des attributions et des rôles respectifs des différents paliers de gouvernement, de l'industrie et des autres parties, en vue de faciliter la collaboration et l'application de mesures visant à protéger la santé et la sécurité du public;
- des normes prescrites, s'il y a lieu;
- une législation et une réglementation à jour, au besoin;
- une application rapide, efficiente et efficace des mesures de réglementation, notamment, s'il y a lieu, des mesures touchant la conformité aux normes prescrites, la conformité aux dispositions concernant les rapports d'activité et les rapports sur les effets indésirables, ainsi que les inspections et le suivi des cas de non-conformité ou d'effets indésirables graves;
- une bonne base de données nationale, s'il y a lieu;
- un examen continu et des structures appropriées de reddition de comptes, et notamment des procédures servant à mesurer l'efficacité des activités du programme de réglementation et à rendre compte des résultats.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Ronnie Campbell

Gerald Chu
Jayne Hinchliff-Milne
Jacques Maziade

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Ronnie Campbell.

Chapitre 27

Commission canadienne de sûreté nucléaire

La réglementation des centrales nucléaires

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	27-5
Introduction	27-7
Objet de la vérification	27-9
Observations et recommandations	27-10
Analyse des risques et évaluation du rendement	27-10
Besoin d'améliorer l'analyse des risques et l'évaluation du rendement des titulaires de permis	27-10
Cadre d'application et de conformité	27-12
L'élaboration du cadre d'application et de conformité n'est pas achevée	27-12
Gestion des ressources humaines	27-13
La capacité en ressources humaines est essentielle au succès	27-13
Des stratégies de dotation et de recrutement sont nécessaires	27-14
La planification de la relève est une priorité	27-15
Les rôles et les responsabilités doivent être précisés	27-15
Conclusion	27-17
À propos de la vérification	27-18

Pièces

27.1	Centrales nucléaires réglementées par la Commission canadienne de sûreté nucléaire	27-8
27.2	Fonctionnement d'un réacteur de puissance canadien	27-9

Commission canadienne de sûreté nucléaire

La réglementation des centrales nucléaires

Points saillants

27.1 La Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) doit améliorer son régime de réglementation des centrales nucléaires pour continuer de protéger la santé et la sécurité des Canadiens.

27.2 La CCSN exerce une surveillance continue de la mesure dans laquelle les titulaires de permis de réacteurs nucléaires (ou réacteurs de puissance) se conforment aux exigences réglementaires. Toutefois, ses activités de réglementation ne sont pas basées sur un système rigoureux et bien documenté d'analyse des risques, et les cotes qualifiant le rendement des titulaires de permis (acceptable, acceptable sous condition ou inacceptable) ne sont pas claires. En outre, son système de contrôle de la conformité aux exigences réglementaires et de leur application n'a pas encore été finalisé. Par conséquent, la CCSN ne peut démontrer de façon adéquate qu'elle atteint les objectifs de sûreté visant à règlementer les centrales nucléaires.

27.3 À l'instar d'autres organismes de réglementation nucléaire, la CCSN éprouve de sérieuses difficultés à recruter et à retenir du personnel qualifié. Jointe au fait que son régime de réglementation repose largement sur l'expertise et le jugement de son personnel, l'insuffisance de sa capacité en ressources humaines pourrait nuire à son aptitude à bien fonctionner dans l'avenir.

Contexte et autres observations

27.4 La *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* est entrée en vigueur le 31 mai 2000. Elle a établi la Commission canadienne de sûreté nucléaire en remplacement de la Commission de contrôle de l'énergie atomique. La CCSN est chargée de réglementer l'utilisation de l'énergie nucléaire au Canada afin de protéger la santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement. Notre vérification avait pour objet les activités de réglementation et de délivrance de permis d'exploitation visant les centrales nucléaires.

27.5 La CCSN compte 440 employés. Son administration centrale se trouve à Ottawa. Elle maintient un bureau de site à chacune des centrales nucléaires, où son personnel veille à ce que le titulaire de permis se conforme aux règlements et aux conditions du permis. Au cours de l'exercice 2000, la totalité des coûts de la CCSN s'est chiffrée à 59 millions de dollars.

27.6 En juillet 1999, on comptait quelque 440 réacteurs nucléaires au monde, dont 22 au Canada — 20 réacteurs nucléaires en Ontario, un au Québec et un au Nouveau-Brunswick. Les États-Unis possèdent 104 réacteurs nucléaires.

La Commission canadienne de sûreté nucléaire est d'accord avec nos recommandations et elle prend des mesures pour les mettre en oeuvre.

Introduction

27.7 La *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, qui a été adoptée en 1997, est entrée en vigueur le 31 mai 2000. Elle a établi la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) en remplacement de la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA). Par souci de commodité, nous utilisons seulement le sigle CCSN dans l'ensemble du chapitre; pour tout événement antérieur au 31 mai 2000, il est entendu que ce sigle renvoie à la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA). Aux termes de la *Loi*, la CCSN réglemente, tout comme le faisait la CCEA, l'utilisation de l'énergie nucléaire au Canada afin de protéger la santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement. Dans le cadre de son régime de réglementation, elle établit les exigences que les titulaires de permis doivent observer, elle analyse et évalue les demandes de permis, elle veille au respect de ses exigences et elle prend des mesures de mise en application, au besoin. L'envergure de ces activités et l'accent mis sur l'utilisation des règlements, des permis ou des politiques et normes pour le respect des exigences varient en fonction des risques, de la nature de l'entreprise réglementée, de l'expérience acquise dans le passé par la CCSN en ce qui a trait aux titulaires de permis et de l'expérience cumulée au plan international. La réglementation et la délivrance des permis d'exploitation visant les centrales nucléaires sont traitées dans le présent chapitre. La pièce 27.1 énumère les centrales nucléaires qui sont réglementées par la CCSN. En juillet 1999, on comptait quelque 440 réacteurs nucléaires (ou réacteurs de puissance) au monde, dont 22 au Canada — 20 réacteurs nucléaires en Ontario, un au Québec et un au Nouveau-Brunswick. Les États-Unis possèdent 104 réacteurs nucléaires.

27.8 Le programme de réglementation de la CCSN repose sur le principe selon lequel la responsabilité de la sûreté d'une centrale nucléaire incombe au premier titre au titulaire de permis. Celui-ci doit démontrer à la CCSN que la centrale nucléaire peut être exploitée de façon sécuritaire au cours de la durée du permis et qu'elle le sera. À cet égard, la CCSN a produit des normes générales de rendement pour les centrales nucléaires, qui s'ajoutent aux normes spécifiques codifiées dans les règlements et mentionnées dans les permis. En s'appuyant sur ces normes générales, le titulaire de permis doit élaborer une proposition détaillée qui, comme exigence préalable imposée pour l'octroi d'un permis d'exploitation d'une centrale, doit être acceptée par la CCSN. La proposition sert également de document de base pour les activités de réglementation subséquentes, comme l'approbation des changements et l'exécution des vérifications et des inspections des installations nucléaires. Cette approche est conforme à la pratique internationale en matière de sûreté nucléaire.

En mai 2000, la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) a remplacé la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA).

27.9 La CCSN a pour principe de n'être prescriptive que lorsque c'est nécessaire; toutefois, elle a préparé des normes détaillées dans certains domaines. Par exemple, elle a participé avec l'Association canadienne de normalisation à la production de normes détaillées concernant l'assurance de la qualité et l'intégrité structurale pour les réacteurs nucléaires canadiens. Elle participe également à l'élaboration de normes internationales reconnues, qu'elle incorpore ensuite dans ses règlements, notamment dans les domaines de la radioprotection et de la protection de l'environnement.

Le programme de réglementation de la CCSN repose sur le principe selon lequel la responsabilité de la sûreté d'une centrale nucléaire incombe au premier titre au titulaire de permis.

27.10 Un élément clé des principes de sûreté des réacteurs nucléaires canadiens est le concept de « défense en profondeur », qui s'entend de l'emploi de barrières multiples pour réduire le risque de rejet accidentel de matières radioactives. Si l'on maintient à un faible niveau la probabilité de défaillance d'un système ou d'une composante d'une

centrale en exploitation, on réduit considérablement le cumul des risques. Le principe de « défense en profondeur » exige également la mise en place de procédures pour l'atténuation des conséquences des accidents — par exemple, l'une des façons d'atteindre l'objectif de sûreté est l'intégration de systèmes spéciaux de sûreté et d'un système de redondance dans la conception architecturale de la centrale. La pièce 27.2 illustre le fonctionnement d'un réacteur nucléaire canadien.

27.11 Un autre principe de sûreté internationalement accepté, qui est fondamental à la réglementation des centrales nucléaires au Canada, est de maintenir au niveau le plus faible qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre (principe ALARA) les risques connexes pour les travailleurs, le public et

Pièce 27.1

Centrales nucléaires réglementées par la Commission canadienne de sûreté nucléaire

❶ **Centrales nucléaires de Pickering-A et de Pickering-B**
Ontario Power Generation Inc.
Pickering (Ontario)
On trouve deux centrales nucléaires à Pickering, soit celles de Pickering-A et de Pickering-B. Les deux centrales consistent en quatre réacteurs CANDU à eau lourde sous pression, dont chaque réacteur peut produire 500 mégawatts d'électricité. La centrale de Pickering-A est entrée en service en 1971; elle est actuellement dans un état d'arrêt approuvé. La centrale de Pickering-B est entrée en service en 1982.

❷ **Centrales nucléaires de Bruce-A et de Bruce-B**
Ontario Power Generation Inc.
Tiverton (Ontario)
On trouve deux centrales nucléaires à Tiverton, soit celles de Bruce-A et de Bruce-B. La centrale de Bruce-A consiste en quatre réacteurs CANDU à eau lourde sous pression, dont chaque réacteur peut produire 750 mégawatts d'électricité. La centrale est entrée en service en 1976; elle est actuellement dans un état d'arrêt approuvé. La centrale de Bruce-B consiste en quatre réacteurs CANDU à eau lourde sous pression, dont chaque réacteur peut produire 840 mégawatts d'électricité. La centrale est entrée en service en 1984.

❸ **Centrale nucléaire de Darlington**
Ontario Power Generation Inc.
Bowmanville (Ontario)
La centrale nucléaire de Darlington consiste en quatre réacteurs CANDU à eau lourde sous pression, dont chaque réacteur peut produire 850 mégawatts d'électricité. La centrale a été mise en service en 1989.

❹ **Centrale nucléaire de Gentilly-2**
Hydro-Québec
Gentilly (Québec)
La centrale nucléaire de Gentilly-2 consiste en un réacteur CANDU à eau lourde sous pression qui peut produire 600 mégawatts d'électricité. Sa mise en service remonte à 1982.

❺ **Centrale nucléaire de Point Lepreau**
Société d'énergie du Nouveau-Brunswick
Point Lepreau (Nouveau-Brunswick)
La centrale nucléaire de Point Lepreau consiste en un réacteur CANDU à eau lourde sous pression qui peut produire 600 mégawatts d'électricité. Sa mise en service remonte à 1982.

Source: Commission canadienne de sûreté nucléaire, 2000

centrale en exploitation, on réduit considérablement le cumul des risques. Le principe de « défense en profondeur » exige également la mise en place de procédures pour l'atténuation des conséquences des accidents — par exemple, l'une des façons d'atteindre l'objectif de sûreté est l'intégration de systèmes spéciaux de sûreté et d'un système de redondance dans la conception architecturale de la centrale. La pièce 27.2 illustre le fonctionnement d'un réacteur nucléaire canadien.

27.11 Un autre principe de sûreté internationalement accepté, qui est fondamental à la réglementation des centrales nucléaires au Canada, est de maintenir au niveau le plus faible qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre (principe ALARA) les risques connexes pour les travailleurs, le public et

Pièce 27.1

Centrales nucléaires réglementées par la Commission canadienne de sûreté nucléaire

❶ **Centrales nucléaires de Pickering-A et de Pickering-B**
Ontario Power Generation Inc.
Pickering (Ontario)
On trouve deux centrales nucléaires à Pickering, soit celles de Pickering-A et de Pickering-B. Les deux centrales consistent en quatre réacteurs CANDU à eau lourde sous pression, dont chaque réacteur peut produire 500 mégawatts d'électricité. La centrale de Pickering-A est entrée en service en 1971; elle est actuellement dans un état d'arrêt approuvé. La centrale de Pickering-B est entrée en service en 1982.

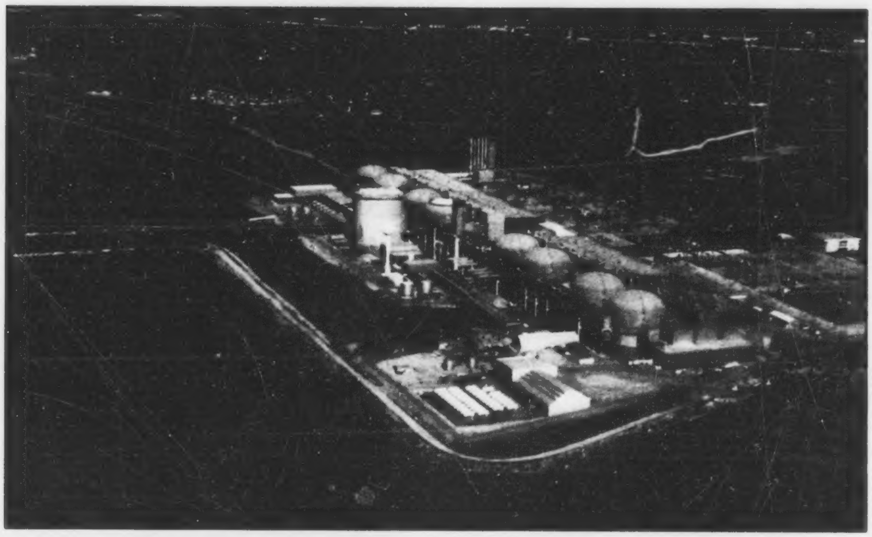
❷ **Centrales nucléaires de Bruce-A et de Bruce-B**
Ontario Power Generation Inc.
Tiverton (Ontario)
On trouve deux centrales nucléaires à Tiverton, soit celles de Bruce-A et de Bruce-B. La centrale de Bruce-A consiste en quatre réacteurs CANDU à eau lourde sous pression, dont chaque réacteur peut produire 750 mégawatts d'électricité. La centrale est entrée en service en 1976; elle est actuellement dans un état d'arrêt approuvé. La centrale de Bruce-B consiste en quatre réacteurs CANDU à eau lourde sous pression, dont chaque réacteur peut produire 840 mégawatts d'électricité. La centrale est entrée en service en 1984.

❸ **Centrale nucléaire de Darlington**
Ontario Power Generation Inc.
Bowmanville (Ontario)
La centrale nucléaire de Darlington consiste en quatre réacteurs CANDU à eau lourde sous pression, dont chaque réacteur peut produire 850 mégawatts d'électricité. La centrale a été mise en service en 1989.

❹ **Centrale nucléaire de Gentilly-2**
Hydro-Québec
Gentilly (Québec)
La centrale nucléaire de Gentilly-2 consiste en un réacteur CANDU à eau lourde sous pression qui peut produire 600 mégawatts d'électricité. Sa mise en service remonte à 1982.

❺ **Centrale nucléaire de Point Lepreau**
Société d'énergie du Nouveau-Brunswick
Point Lepreau (Nouveau-Brunswick)
La centrale nucléaire de Point Lepreau consiste en un réacteur CANDU à eau lourde sous pression qui peut produire 600 mégawatts d'électricité. Sa mise en service remonte à 1982.

Source: Commission canadienne de sûreté nucléaire, 2000



Centrale nucléaire de Pickering (voir le paragraphe 27.12).

l'environnement, en tenant compte des facteurs socio-économiques. On souhaite par là obtenir l'assurance que le niveau de risque associé aux réacteurs nucléaires plus anciens du Canada, construits surtout dans les années 1970 et 1980, est comparable à celui des réacteurs modernes.

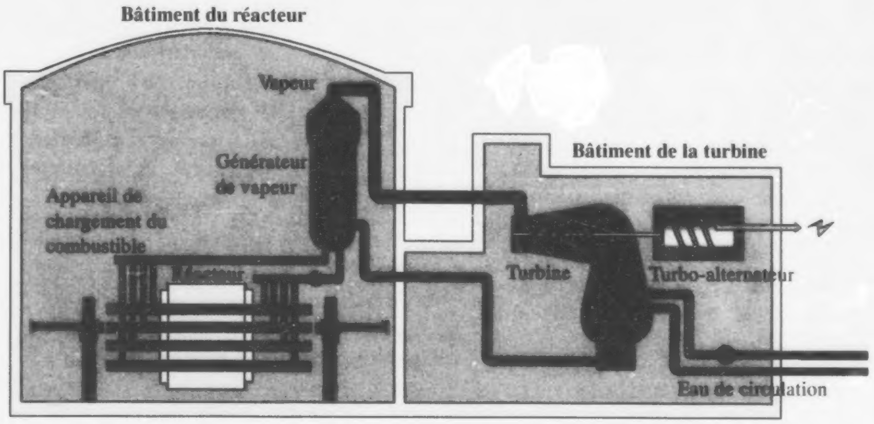
Objet de la vérification

27.12 Notre vérification avait pour objet les activités qui se rattachent à la délivrance des permis visant l'exploitation de réacteurs nucléaires et leur réglementation. Ce secteur de l'industrie nucléaire est le plus complexe à réglementer, et c'est également celui où l'évolution est la plus forte. En Ontario, la déréglementation, l'introduction de la concurrence en l'an 2000 et l'investissement privé vont susciter de grands changements. La moitié des dépenses de la CCSN sont engagées à l'égard des titulaires de permis visant l'exploitation de réacteurs nucléaires. Au cours de l'exercice 2000, la CCSN comptait 440 employés et ses dépenses se chiffraient au total à 59 millions de dollars. Les réacteurs nucléaires

Notre vérification avait pour objet les activités de réglementation des réacteurs nucléaires.

Pièce 27.2

Fonctionnement d'un réacteur de puissance canadien



Source : Association nucléaire canadienne

Après avoir délivré un permis, la CCSN fait un examen continu de la sûreté des centrales nucléaires.

constituent la responsabilité la plus importante de la CCSN, compte tenu des risques pour la santé et la sécurité des personnes en cas d'accident majeur. En outre, au milieu des années 1990, certains exploitants de réacteurs nucléaires ont admis qu'ils éprouvaient des difficultés à gérer leurs centrales nucléaires et leurs tranches opérationnelles.

27.13 Au cours de la vérification, nous avions comme objectif de déterminer si le régime de réglementation des réacteurs nucléaires permettait d'atteindre ses objectifs, notamment en matière de sûreté. Nous avons également cherché à relever les facteurs ou les contraintes qui affectent l'élaboration ou la mise en oeuvre des régimes de réglementation.

27.14 D'autres détails sont donnés sur les objectifs, la portée et les critères de la vérification à la fin du présent chapitre dans la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Analyse des risques et évaluation du rendement

Besoin d'améliorer l'analyse des risques et l'évaluation du rendement des titulaires de permis

27.15 Après avoir délivré un permis, la CCSN fait un examen continu de la sûreté des centrales nucléaires. Elle veille à ce que ces dernières se conforment aux règlements, aux documents de la réglementation d'application, aux normes et codes de l'industrie, aux conditions imposées par les permis et aux politiques et procédures qu'elles ont elles-mêmes établies. Le processus d'examen comprend une vaste gamme d'activités, notamment :

- les examens annuels du rendement des centrales en matière de sûreté;
- les inspections de conformité;
- un examen des événements importants signalés par le titulaire de permis;
- l'approbation des changements, temporaires ou permanents, proposés aux centrales nucléaires;
- les analyses de sûreté;
- l'examen de l'assurance de la qualité;
- l'examen des programmes de radioprotection et des effets sur l'environnement;
- l'accréditation des opérateurs et l'évaluation des programmes de formation.

27.16 La CCSN maintient dans chacune des centrales nucléaires du personnel chargé de veiller à ce que le titulaire de permis se conforme aux règlements et aux conditions du permis. Son processus d'examen de la sûreté vise à obtenir l'assurance que le risque pour la santé et la sécurité du public et des employés ainsi que pour l'environnement demeure dans les limites des conditions précisées dans le permis d'exploitation de la centrale. En outre, des spécialistes de la CCSN à Ottawa examinent et vérifient, de concert avec le personnel des bureaux de site, la qualité et la fiabilité des principaux composants des réacteurs ainsi que les dispositions en matière d'analyses de sûreté, de radioprotection, de rendement opérationnel, de procédures de sûreté et de gestion des installations. Le processus d'examen est lié au cycle biennal de renouvellement des permis et couvre tous les aspects des exigences réglementaires de la CCSN.

27.17 Nous nous attendions à ce que la CCSN base ses activités de réglementation sur une analyse des risques connexes, sur les résultats des activités de réglementation antérieures et sur un processus rigoureux et bien documenté liant les activités aux résultats exigés.

Nous nous attendions à ce qu'elle communique ses évaluations du rendement des titulaires de permis d'une façon claire et compréhensible pour tous les intéressés. Nous avons observé qu'il y a eu des améliorations importantes depuis notre dernière vérification en 1994 en raison des changements récents apportés à l'organisation de la CCSN, y compris la création de la Division de l'évaluation des centrales nucléaires, laquelle est chargée de gérer l'examen général du rendement des centrales nucléaires en matière de sûreté. Toutefois, certains aspects restent à améliorer.

27.18 Lorsqu'elle évalue le rendement des centrales nucléaires, la CCSN n'utilise pas de mesures quantitatives. Elle sait que l'industrie utilise beaucoup les mesures du rendement de centrale nucléaire, y compris des indicateurs de sûreté. Elle travaille présentement à mettre à l'essai et à affiner son propre ensemble d'indicateurs de rendement en matière de sûreté. En matière d'analyse des risques, quelques divisions de la CCSN ont mis au point des approches formelles sur lesquelles sont basées les activités de réglementation proposées, mais les divisions intervenant dans la réglementation des réacteurs nucléaires utilisent une approche intuitive, qui s'appuie sur le jugement et l'expertise du personnel. Toutefois, les indicateurs du rendement en matière de sûreté, ainsi que le recours au jugement et à l'expertise du personnel, ne sont pas encore utilisés de façon systématique et intégrée lorsqu'il s'agit d'établir la nature ou le niveau de travail à accomplir. En l'absence de ce type d'analyse, la CCSN ne peut démontrer si le travail qu'elle accomplit dans un domaine donné est suffisant et si elle y consacre les ressources humaines requises.

27.19 Dans ses rapports concernant la délivrance des permis, le personnel de la CCSN évalue divers aspects du rendement et les cote comme « acceptables », « acceptables sous condition » ou « inacceptables ». En outre, il fournit une évaluation qualitative globale du rendement du titulaire de permis, accompagnée d'une recommandation sur le renouvellement du permis.

27.20 L'approche adoptée par la CCSN pour signaler le rendement des titulaires de permis constitue une amélioration notable par rapport à la pratique antérieure, qui se bornait à relever les exceptions. Elle comporte un cadre de rapport standardisé, une approche plus équilibrée à ce titre, des preuves pour étayer l'évaluation, ainsi qu'une analyse du rendement qui inclut les points de vue de toutes les divisions qui participent à la réglementation des réacteurs nucléaires. Toutefois, les critères précisant ce qui est acceptable ou inacceptable demeurent subjectifs, ce qui peut susciter un manque de compréhension et d'accord au sein de la CCSN, et également entre la CCSN et les titulaires de permis, quant au caractère adéquat du rendement en matière de sûreté.

Sans une analyse systématique, la CCSN ne peut démontrer si le travail qu'elle accomplit dans un domaine donné est suffisant.

27.21 La cote « acceptable sous condition » ne permet pas de préciser si la sûreté est bien gérée, dans quelle mesure elle l'est, et si les plans d'action du titulaire de permis et les progrès accomplis sont satisfaisants. En outre, lorsque 30 points sont cotés « acceptables sous condition », par exemple, il n'existe pas de mécanisme pour les classer en fonction du risque ou pour les regrouper afin d'obtenir une perspective globale sur le rendement d'une centrale en matière de sûreté.

Les critères précisant ce qui est acceptable ou inacceptable sont subjectifs et peuvent être mal compris.

27.22 Qu'il soit qualitatif ou quantitatif, ou les deux, tout système d'évaluation du rendement des titulaires de permis reposera toujours sur le jugement. Si les cotes de rendement étaient précisées, voire élargies, leur interprétation serait sans doute plus uniforme. De plus, la communication entre les titulaires de permis, la CCSN, le public et les autres intéressés serait plus efficiente.

27.23 La Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) devrait mettre

en place un système d'évaluation quantitative du rendement en matière de sûreté, en prenant en compte les volets « sûreté » des autres systèmes utilisés dans l'industrie, et elle devrait utiliser ces cotes, de concert avec une évaluation intégrée et plus rigoureuse des risques et d'autres renseignements qualitatifs, pour établir systématiquement le niveau et le type d'activités de réglementation exigées. La CCSN devrait également mieux définir ses cotes « acceptable », « acceptable sous condition » et « inacceptable » et mieux intégrer ses constatations pour s'assurer que le rendement global d'un titulaire de permis est bien compris et communiqué.

Environ 50 autres documents d'application de la réglementation sont nécessaires pour la réglementation des centrales nucléaires.

Réponse de la CCSN *: La CCSN réglemente le rendement en matière de sûreté grâce à un programme complet d'activités de surveillance. Elle convient qu'un système d'évaluation quantitative du rendement des titulaires de permis pourrait, dans le cadre d'un processus intégré d'évaluation des risques, aider à établir les priorités ainsi que le niveau et le type des différentes activités de réglementation. Elle évaluera les options relatives à ces approches.*

La CCSN convient que les cotes « acceptable », « acceptable sous condition » et « inacceptable » doivent être précisées pour favoriser une application uniforme et une meilleure communication du rendement global des titulaires de permis en matière de sûreté. Un examen de l'utilisation de ces cotes est en cours et devrait être achevé d'ici à l'automne 2000.

Cadre d'application et de conformité

L'élaboration du cadre d'application et de conformité n'est pas achevée

27.24 Après l'adoption par le Parlement de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* en 1997, la CCSN a fait des progrès considérables dans la révision de certains documents d'application de la réglementation et dans l'élaboration des nouveaux règlements requis en prévision de l'entrée en vigueur de la *Loi*. Toutefois, ses dirigeants ont reconnu que l'incertitude entourant la date de cette entrée en vigueur a retardé l'achèvement d'autres documents d'application de la réglementation. En outre, le besoin de tenir des consultations approfondies avec l'industrie nucléaire, les changements au chapitre des responsabilités touchant certains organismes fédéraux et provinciaux, et un processus d'autorisation difficile ont tous contribué au retard. Maintenant que la *Loi* est en vigueur, les normes, les politiques et les guides d'application de la réglementation sont nécessaires pour expliquer clairement les exigences réglementaires de la CCSN au personnel, aux titulaires de permis et au public. Huit documents majeurs, élaborés sous l'ancien régime de réglementation, qui décrivent ce que l'on attend des centrales nucléaires sur le plan réglementaire, continuent de s'appliquer sous le nouveau régime. Toutefois, la CCSN a établi qu'elle a besoin de produire environ 50 autres documents à l'intention de ses titulaires de permis ainsi que des lignes directrices pour son personnel. Ces documents sont à divers stades d'élaboration.

27.25 Les directeurs des installations nucléaires autorisées ainsi que le personnel de la CCSN, en particulier dans les centrales nucléaires, ont demandé à la CCSN d'accorder une priorité élevée à l'achèvement des documents d'application de la réglementation et à la communication claire des nouvelles attentes, surtout dans le domaine de la conformité. Pour que le régime de réglementation soit transparent et efficace, les titulaires de permis doivent bien comprendre les exigences réglementaires, les processus de surveillance de la conformité et les règles d'application.

27.26 En 1998, les activités d'inspection, ainsi que les mécanismes d'application et de suivi, ont fait l'objet d'une vérification interne, laquelle a révélé que ces activités et mécanismes sont en général conformes aux pratiques et aux procédures établies. Le personnel de la CCSN a relevé des cas de non-conformité aux conditions des permis et assuré un suivi. Toutefois, la vérification a également révélé un manque d'uniformité au sein des divisions et entre elles. Pour obtenir l'assurance que les conditions des permis sont respectées, les nouveaux inspecteurs ou agents de projet utilisent parfois des normes ou des méthodes qui sont parfois plus strictes ou parfois moins exigeantes que celles utilisées par le personnel précédent. Habituellement ces différences découlent du fait que certains inspecteurs s'appuient sur les systèmes et les procédures des titulaires de permis pour effectuer leur contrôle de conformité, alors que d'autres ne le font pas.

27.27 Il a été recommandé, dans le cadre de la vérification interne, que le Comité de direction de la CCSN élabore une politique concernant le programme de conformité et qu'il la mette en oeuvre de façon uniforme dans toute l'organisation. La politique a été approuvée au début de l'année 2000, et un plan de mise en oeuvre en quatre phases a été élaboré. Au cours de la premiere phase, un atelier de formation sur l'élaboration des programmes de conformité s'est tenu en mai 2000. La politique et les programmes d'application et de conformité sont conçus pour identifier les exigences réglementaires et les communiquer aux titulaires de permis, et également pour assurer que les activités d'application et de conformité se déroulent de façon uniforme et efficace dans l'ensemble de la CCSN. Selon la CCSN, cela devrait donner lieu à une approche plus systématique et davantage axée sur les résultats, qui tiendra compte des antécédents des titulaires de permis en matière de conformité lorsque la CCSN aura à décider si le niveau d'examen doit être relevé ou diminué.

27.28 Afin que ses règlements soient transparents et sans surprise pour son personnel, les titulaires de permis et le public, la CCSN devrait achever avec diligence les documents d'application de la réglementation décrivant les exigences qui serviront à évaluer le rendement des titulaires de permis. Elle devrait également mettre en oeuvre sa politique d'application et de conformité.

***Réponse de la CCSN** : La CCSN convient qu'il est nécessaire d'accélérer l'élaboration d'un certain nombre de politiques, de normes et de guides d'application de la réglementation. Des objectifs précis à cet égard sont énoncés dans son plan stratégique 2000. Pour que le travail avance de façon ordonnée, des cadres supérieurs ont été affectés à plein temps à l'élaboration du cadre de réglementation, et un comité a été créé pour établir quels documents doivent être achevés en priorité. On compte au nombre des activités en cours un programme complet de mise en oeuvre de la politique d'application et de conformité.*

En 1998, une vérification interne a révélé que les activités d'inspection, d'application et de suivi sont en général conformes aux pratiques et aux procédures établies.

La politique et les programmes d'application et de conformité pour assurer l'uniformité n'ont pas encore été mis en oeuvre.

Gestion des ressources humaines

La capacité en ressources humaines est essentielle au succès

27.29 Depuis les premières années de son établissement, la petite taille de la CCSN et sa complexité technologique croissante ont favorisé l'existence d'une structure organisationnelle et de processus connexes de réglementation informels. En matière de réglementation, la CCSN a adopté une approche non prescriptive, misant sur la compétence et le jugement professionnel de son personnel, dont l'effectif augmente constamment.

La CCSN dépend fortement du savoir et de la compétence de son personnel.

27.30 Au début des années 1970, la CCSN employait 50 personnes; elle compte aujourd'hui environ 440 employés. Elle a réussi à attirer des scientifiques et des ingénieurs qualifiés de

l'industrie. Toutefois, en matière de réglementation, elle a maintenu une approche non prescriptive, misant fortement sur le savoir et la compétence que les membres de son personnel ont acquis depuis le début de leurs carrières. Dans les années 1990, il est devenu manifeste que cette réserve d'experts commencerait à fondre à mesure qu'approcherait l'heure de la retraite. Compte tenu de ce fait et d'une demande accrue pour ce genre de spécialistes, il est devenu évident que la CCSN devrait modifier en profondeur son environnement de gestion.

Le taux de vacance de huit pour cent dans le secteur responsable des réacteurs de puissance et le temps considérable mis à combler les postes vacants ont un impact important.

27.31 Au début de 1995, plusieurs équipes de projet ont été créées pour cerner les aspects de la gestion susceptibles d'être améliorés. Cette initiative, appelée par la suite Projet 96, a donné lieu à quelque 400 recommandations, dont 110 visaient l'amélioration de la gestion des ressources humaines, y compris la formation. Depuis 1997, la Division des ressources humaines s'est fixé un certain nombre de priorités pour l'élaboration, la révision ou la consignation par écrit des politiques et des pratiques dans le domaine des ressources humaines à la CCSN. Les tâches les plus importantes comprenaient l'élaboration d'une nouvelle norme de classification et la structure salariale connexe, l'établissement des profils de compétence et des énoncés des rôles et responsabilités de tous les paliers de gestion, et l'approbation d'une stratégie annuelle de formation. Cela représente un premier pas important, mais il reste beaucoup à faire.

27.32 Du fait qu'elle est soustraite à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la CCSN peut élaborer et mettre en oeuvre ses propres politiques et pratiques en matière de recrutement. De même, elle est autorisée à concevoir et à mettre en oeuvre des programmes de classification des postes et de rémunération qui sont distincts de ceux de la fonction publique.

Des stratégies de dotation et de recrutement sont nécessaires

27.33 À l'instar d'autres organismes de réglementation du gouvernement fédéral et d'autres pays, la CCSN a du mal à recruter du personnel scientifique et technique. En mai 2000, elle comptait 54 postes vacants, dont 29 dans le secteur responsable des réacteurs de puissance. Certains postes sont demeurés vacants pendant plus d'un an, et une période de vacance de trois à dix mois est chose courante. À titre d'exemple, on comptait l'an dernier sept postes vacants chez les inspecteurs. Les activités de recrutement de la CCSN ont suscité la présentation de 351 demandes, mais les cinq offres qu'elle a faites ont été refusées. Cinq postes ont été comblés par des réaffectations; deux demeurent vacants. Au cours de l'exercice financier 2000, la CCSN a embauché 28 nouveaux employés, et 16 mutations internes ont eu lieu dans le secteur responsable des réacteurs de puissance.

27.34 La CCSN a simplifié ses processus, mené de nouvelles activités de recrutement et développé d'autres moyens pour l'aider à retenir le personnel, comme des primes pour le maintien en poste et des programmes de formation et de perfectionnement. Toutefois, elle n'a pas élaboré de stratégie officielle de recrutement et de plan d'action en la matière pour donner une priorité et une orientation aux efforts qu'elle déploie pour doter les postes techniques et autres postes vacants. À notre avis, le taux de vacance actuel (environ 12 p. 100 en général; 8 p. 100 dans le secteur de la réglementation des réacteurs nucléaires) et le temps considérable mis à combler les postes techniques vacants ont un impact important sur la capacité de la CCSN à bien inspecter et réglementer l'industrie nucléaire, en dépit des efforts déployés par la direction pour réduire cet impact. On manque de personnel pour certaines activités clés, alors que la charge de travail est particulièrement lourde.

Le manque de personnel a contribué à retarder l'achèvement des plans pour le renouvellement des permis de certaines centrales nucléaires.

27.35 La CCSN doit élaborer une stratégie officielle de recrutement et un plan d'action connexe pour combler le manque de personnel et veiller à ce que l'organisation possède un effectif doté des compétences et des connaissances spécialisées que requiert l'exécution de son mandat.

La planification de la relève est une priorité

27.36 L'effectif de la CCSN vieillit : selon les données fournies par l'organisation, la moyenne d'âge en avril 1999 était de 45 ans; elle est donc identique à celle que l'on trouve chez d'autres organismes de réglementation et d'inspection de la fonction publique, mais elle est plus élevée que dans la fonction publique en général (42 ans). En outre, 31 des 74 gestionnaires pourraient prendre leur retraite au cours des cinq prochaines années.

27.37 Selon le nombre des retraites, il n'y aurait pas seulement une perte de leadership à la CCSN, mais également une perte de l'expertise de haut niveau que le groupe actuel des cadres et des employés supérieurs ont acquise au fil des ans, y compris l'expérience de l'industrie nucléaire. De plus, le départ éventuel à la retraite des employés des autres niveaux met en relief le besoin d'élaborer une stratégie de recrutement officielle et un plan d'action connexe qui tiennent pleinement compte des besoins futurs en personnel suscités par les départs des employés.

27.38 La planification de la relève, reconnue prioritaire dans le programme 1999-2000 des ressources humaines, a été scindée en deux phases. La première phase a consisté à identifier un bassin de personnes compétentes pour la dotation des postes de directeur. La phase suivante, qui doit se dérouler à l'automne 2000, ciblera le palier de gestion immédiatement inférieur à celui des directeurs.

27.39 Nous incitons la CCSN à poursuivre ses efforts de planification de la relève et à achever sa stratégie de recrutement et son plan d'action connexe en tenant compte des taux d'attrition antérieurs et des taux d'attrition prévisibles pour les années à venir.

27.40 La CCSN devrait élaborer un processus de planification des ressources humaines qui lui permette de chiffrer les ressources internes présentement disponibles et les besoins prévus, de préciser les taux d'attrition antérieurs, présents et prévisibles, et d'évaluer les incidences des diverses politiques sur la répartition et les mouvements de personnel. Elle devrait mettre à jour régulièrement le plan des ressources humaines et le relier à l'administration et à la tenue d'un plan officiel de recrutement.

Réponse de la CCSN : *La CCSN reconnaît que, par le passé, la planification des ressources humaines peut ne pas avoir été faite aussi rigoureusement qu'elle aurait pu l'être. Elle accepte l'objet de cette recommandation et elle a déjà mis en place un processus de planification des ressources humaines. Elle estime que son plan stratégique a été très clair sur ce point et elle va s'efforcer de renforcer les liens entre la planification des ressources humaines et les processus de planification stratégique, budgétaire et générale.*

Sur 74 gestionnaires, 31 pourraient prendre leur retraite au cours des cinq prochaines années.

Les rôles et les responsabilités doivent être précisés

27.41 Jusqu'en 1998, la CCSN a été structurée de telle sorte que ses bureaux de site dans les centrales nucléaires coordonnaient une grande partie de l'activité de réglementation aux fins de la planification et de l'exécution des évaluations de rendement des centrales nucléaires. En janvier 1998, elle a apporté des changements pour améliorer la

Au moment de notre vérification, les rôles et responsabilités des bureaux de site et des spécialistes de l'administration centrale n'étaient pas clairs.

Le fait de séparer le poste de président de celui de premier dirigeant pourrait améliorer les activités de la CCSN.

planification, l'intégration et la consignation des activités de réglementation qui sont liées à la délivrance des permis d'exploitation des réacteurs nucléaires. Elle a établi une nouvelle division, chargée de gérer l'examen de la conception, de la construction, de l'exploitation et de la maintenance des installations de réacteurs, d'intégrer les renseignements découlant de toutes les activités pertinentes de la CCSN et de conseiller les cadres supérieurs et les commissaires en ce qui a trait au rendement global de chaque installation nucléaire.

27.42 Au moment de notre vérification, les rôles et responsabilités réciproques des bureaux de site et des spécialistes de l'administration centrale n'étaient pas clairement définis ni bien compris. Par exemple, le personnel des bureaux de site ne savent pas toujours clairement qui a la responsabilité première pour régler des questions particulières. À défaut de cela, on détermine de façon ponctuelle qui doit jouer le rôle prépondérant dans une situation donnée, et divers groupes jouent un rôle dans l'analyse et l'évaluation des cas. Parce que l'approche centralisée en matière de planification et de rapport est mal comprise et mise en oeuvre, la responsabilité de rendre compte est fragmentée et il est difficile d'obtenir un consensus sur le niveau global de sûreté de chaque installation nucléaire.

27.43 La CCSN comprend cinq commissaires, dont la présidente, nommés par le gouverneur en conseil. La présidente est également la première dirigeante. Elle dirige le travail des commissaires et du personnel de la CCSN. Elle préside les réunions de la Commission. Nombre de personnes que nous avons interviewées ont noté que la haute direction, chargée d'élaborer les principes de réglementation et les documents d'application de la réglementation, a éprouvé des difficultés à traiter les questions clés. Cela a suscité de longs retards dans la mise en oeuvre du changement. D'autres personnes que nous avons interviewées ont mentionné que les commissaires et le personnel de la CCSN s'entendent mal sur certaines questions de réglementation.

27.44 Il est nécessaire de maintenir une indépendance entre le personnel et les commissaires, mais nous estimons que le fait de clarifier les rôles et responsabilités en séparant le poste de président des réunions de la Commission de celui de premier dirigeant pourrait améliorer l'efficacité des activités de la CCSN et l'aider à faire la preuve de son efficacité.

27.45 La CCSN devrait préciser les rôles et responsabilités en ce qui a trait à la planification et à l'intégration des activités de réglementation et en ce qui a trait à la présentation des rapports sur le rendement des titulaires de permis. Elle devrait les communiquer à son personnel et aux titulaires de permis. En outre, elle devrait envisager de séparer le rôle de président de celui de premier dirigeant.

Réponse de la CCSN : *La CCSN convient que, pour améliorer la responsabilisation et l'efficacité en matière de réglementation, elle doit s'appliquer à améliorer l'exercice des rôles et responsabilités en ce qui a trait à la planification et à l'intégration des activités de réglementation et de rapport sur le rendement des titulaires de permis. Elle prévoit de faire l'examen des rôles et des responsabilités, puis de communiquer le cadre de responsabilité qui en résultera et de le mettre en oeuvre. La séparation entre les rôles de président et de premier dirigeant n'est pas la solution que privilégie la CCSN pour résoudre certaines des questions soulevées. Toutefois, elle en tiendra compte lorsqu'elle étudiera les autres options.*

Conclusion

27.46 Le public place une grande confiance dans l'organisme de réglementation des centrales nucléaires, et la CCSN s'engage à fonctionner de façon ouverte et transparente. À notre avis, si la CCSN renforce son analyse et son évaluation des risques, mène à terme les changements qu'elle a entrepris en matière d'application et de conformité et prend des mesures pour s'assurer qu'elle disposera dans l'avenir des ressources humaines nécessaires, la conception, la structuration, l'organisation et la mise en oeuvre du régime de réglementation des réacteurs nucléaires lui permettront d'atteindre ses objectifs, notamment en matière de sûreté.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification avait pour objet :

- d'évaluer si le régime de réglementation des réacteurs nucléaires était conçu, structuré, organisé et mis en oeuvre de façon à atteindre ses objectifs en matière de sûreté et d'autres objectifs, par exemple le recouvrement des coûts;
- relever les facteurs ou les contraintes qui affectent l'élaboration ou la mise en oeuvre des régimes de réglementation. On compte au nombre de ces facteurs ou contraintes les retards dans les modifications de la législation, le chevauchement avec les compétences provinciales, la réduction des effectifs et les effets de l'harmonisation internationale des approches servant à établir la réglementation.

Étendue et méthode

Nous avons soumis à une entrevue dirigée 88 personnes, y compris des cadres supérieurs de la CCSN et de l'industrie. Nous nous sommes rendus chez trois titulaires de permis et nous avons visité quatre centrales nucléaires. Nous avons également rendu visite à la *Nuclear Installations Inspectorate* (direction des inspections des installations nucléaires) au Royaume-Uni. En outre, nous avons étudié plus de 250 documents. Notre vérification s'est déroulée entre octobre 1999 et juillet 2000.

Critères

En ce qui a trait aux objectifs de la vérification, nous avons évalué le régime de réglementation des réacteurs nucléaires par rapport aux critères de vérification suivants.

Les programmes de réglementation devraient être conçus, organisés et mis en oeuvre en misant sur :

- une analyse complète des risques pour la santé et la sûreté, et sur le personnel, l'expertise et les ressources nécessaires;
- une analyse complète d'autres régimes de réglementation pour cerner les risques relevés, y compris une évaluation des moyens dont disposent l'industrie et le gouvernement, des consultations avec les intéressés, des coûts et des avantages, ainsi que des politiques pour le maintien de la transparence et de l'accès public à l'information;
- un énoncé clair des responsabilités respectives du gouvernement, de l'industrie et des autres parties, et des consultations continues avec les intéressés;
- un énoncé clair des principes éthiques directeurs et une politique sur les conflits d'intérêt;
- des buts ou objectifs clairs et complets en matière de rendement pour chacun des domaines assujettis à la réglementation;
- des données clés et clairement définies en matière de rendement, des précisions concernant les procédures de mesure et les données à utiliser, ainsi que des politiques claires assurant au gouvernement un accès libre, en temps opportun, à toutes les données nécessaires;

- des politiques claires sur l'établissement des droits pour le recouvrement des coûts ou le régime de réglementation;
- des politiques et des procédures claires pour assurer l'application et l'observation des lois canadiennes et des normes internationales (que la CCSN a acceptées) à des fins de résolution des plaintes, de signalement et de correction des cas de non-conformité aux exigences réglementaires, y compris l'énoncé des amendes susceptibles d'être imposées;
- des structures efficaces d'examen et de responsabilisation pour la CCSN (vérification, évaluation, mesure du rendement, résolution des plaintes, etc.) qui soient conformes à l'approche adoptée en matière de réglementation;
- la transmission en temps opportun de rapports clairs, exacts et complets à la direction et au Parlement, sur la pertinence et l'efficacité des règlements ainsi que sur le coût des programmes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directrice principale : Crystal Pace

Gaétan Poitras
Rob Wilson

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^me^ Crystal Pace.

+7

Chapitre 28

Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

Les travaux de suivi ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

	Page
Points saillants	28-5
Introduction	28-7
Agriculture et Agroalimentaire Canada — La protection des végétaux et la santé des animaux — 1996, chapitre 9	28-8
Transports Canada — La commercialisation du système de navigation aérienne — 1997, chapitre 19	28-10
Office national de l'énergie — 1998, chapitre 13	28-14

Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et la sécurité

Points saillants

28.1 Le présent chapitre expose le suivi de trois vérifications portant sur les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité qui ont déjà fait l'objet d'un rapport. Le segment sur la protection des végétaux et la santé des animaux constitue le suivi du suivi qui a été présenté dans le chapitre 28 du Rapport de 1998.

28.2 Depuis notre vérification de 1996 sur la protection des végétaux et la santé des animaux, des mesures ont été prises au sein de l'Agence canadienne d'inspection des aliments pour donner suite à nos recommandations concernant l'évaluation des risques et les nouveaux modes de prestation des services; cependant, il y a encore à faire. Comme bon nombre de nos recommandations portaient sur des mesures à long terme, nous ne nous attendions pas à ce qu'elles aient été complètement mises en oeuvre. Les progrès sont satisfaisants, sauf dans plusieurs domaines particuliers.

28.3 Transports Canada a fait des progrès satisfaisants dans les domaines de l'analyse des risques, de la vérification et de l'inspection. Toutefois, il n'a pas encore effectué ni prévu d'examen formel de la qualité des données du Système de comptes rendus quotidiens des événements de l'aviation civile (CADORS) ou de toutes les autres données sur le rendement de la sécurité que lui fournit régulièrement NAV CANADA. Le Ministère n'a pas non plus encore établi de processus formel pour rapprocher les données qu'il reçoit de NAV CANADA et celles du système de compte rendu des incidents du Bureau de la sécurité des transports afin de s'assurer de leur intégralité.

28.4 L'Office national de l'énergie a fait des efforts raisonnables pour remplir ses engagements et mettre en oeuvre nos recommandations. Ses progrès sont plus lents que prévu dans certains domaines, mais tout est en place pour assurer une mise en oeuvre complète dans un avenir rapproché. L'Office a confié à des cadres supérieurs la bonne marche de ses initiatives en ce sens, ce qui témoigne de son sérieux.

Introduction

28.5 Nous avons comme politique de faire dans toutes nos vérifications des recommandations qui ont pour but de régler les problèmes et d'améliorer la gestion du gouvernement. Nous encourageons la direction de chacune des entités que nous vérifions à nous faire savoir par écrit si elle approuve nos recommandations et à nous décrire les mesures correctives qu'elle compte mettre en oeuvre. Nous publions ensuite ces réponses dans notre rapport afin d'en informer le Parlement et le public.

28.6 Environ deux ans après la vérification initiale, nous faisons un suivi afin de déterminer quelles mesures correctives ont été prises par l'entité. Ces travaux constituent le fondement de notre rapport de suivi.

28.7 Sauf dans quelques cas uniques, un suivi n'est pas une deuxième vérification des mêmes questions, mais il s'agit plutôt d'un rapport sur ce que la direction nous dit, ou peut démontrer, concernant l'état d'avancement des mesures prises à la suite des recommandations de notre premier rapport sur le sujet. Notre but n'est pas d'obtenir ni d'examiner de manière exhaustive de nouveaux éléments probants afin de corroborer ou de réfuter les dires de la direction. Nous tentons plutôt d'établir la vraisemblance de ses déclarations et de faire rapport à ce sujet au Parlement.

28.8 Le présent chapitre expose le suivi de trois vérifications portant sur les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité qui ont déjà fait l'objet d'un rapport. Le segment sur la protection des végétaux et la santé des animaux constitue le suivi du suivi qui a été présenté dans le chapitre 28 du Rapport de 1998. Le chapitre 33 du présent rapport contient le reste de notre rapport de suivi.

Agriculture et Agroalimentaire Canada — La protection des végétaux et la santé des animaux — 1996, chapitre 9

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeur principal : Neil Maxwell

Contexte

28.9 Dans notre rapport de 1996, nous avions fait certaines observations et recommandations sur les volets du Programme de protection des végétaux et de santé des animaux d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Elles portaient sur la conception et l'exécution du Programme, la mesure du rendement, ainsi que les initiatives de recouvrement, d'évitement et de réduction des coûts.

Les progrès sont satisfaisants, sauf dans plusieurs domaines particuliers.

28.10 En 1997, les programmes de protection des végétaux et de santé des animaux de même que les activités d'inspection des aliments et des poissons d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Santé Canada et de Pêches et Océans ont été regroupés et leur responsabilité a été confiée à l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

28.11 Lors de notre suivi de 1998, nous avions fait rapport sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre de nos recommandations de 1996.

Étendue

28.12 Nos travaux de suivi réalisés en 2000 s'inscrivent dans le contexte de l'examen des programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité (voir le chapitre 24 du présent Rapport). Nous avons axé nos efforts sur deux questions traitées dans la vérification de 1996 et le suivi de 1998 et qui sont examinées dans le chapitre 24 — évaluation des risques et nouveaux modes de prestation des services. Nous avons interrogé des représentants de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et de Santé Canada et examiné la documentation à l'appui qui nous a été fournie.

Conclusion

28.13 Depuis notre rapport de 1996, certaines mesures ont été prises pour donner suite à nos recommandations concernant l'évaluation des risques et les nouveaux modes de prestation des services; cependant, il y a encore à faire. Comme bon nombre de nos recommandations visaient le long terme, nous ne nous attendions pas à ce qu'elles aient été complètement mises en oeuvre. Les progrès sont satisfaisants, sauf dans plusieurs domaines particuliers.

Observations

Évaluation des risques

28.14 Dans notre chapitre de 1996, nous avions observé qu'un processus d'évaluation des risques avait été mis au point; toutefois, il mettait l'accent sur les importations et non sur les maladies qui sévissent au Canada, ni sur les maladies visées par la réglementation; il ne mettait pas l'accent non plus sur les mauvaises herbes ni sur les substances toxiques. Nous avions recommandé plusieurs améliorations en ce qui a trait à la collecte et à l'évaluation de l'information. Nous avions aussi recommandé une utilisation plus efficace des évaluations des risques lorsqu'on détermine les priorités pour l'ensemble du Programme et qu'on répartit les ressources entre les secteurs à risques élevés.

28.15 Dans le présent suivi, nous avons constaté que l'Agence a amélioré la collecte de l'information en intensifiant les activités de surveillance et en intégrant l'information qui en découle au processus d'évaluation des risques. L'Agence ne se limite plus à l'évaluation des risques que posent les importations et elle réalise

chaque année un grand nombre d'évaluations des risques phytosanitaires et zoosanitaires.

28.16 L'Agence fait des progrès satisfaisants en ce qui touche les préoccupations que nous avions exprimées à la suite de notre vérification de 1996, sauf dans les cas suivants :

- Il y a peu de progrès au chapitre de l'évaluation des risques que présentent les mauvaises herbes et les substances toxiques, mais on a établi des plans pour traiter ces questions dans un avenir rapproché.
- L'Agence a tenté d'élaborer un processus d'affectation des ressources fondé sur les risques, mais elle n'y est pas encore parvenue. Nous discutons davantage de cette question dans notre vérification de l'inspection des aliments à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (voir le chapitre 25 du présent rapport). Nous avons noté, toutefois, que dans de nombreux cas, l'Agence avait réaffecté les ressources au sein des programmes de protection des végétaux et de santé des animaux en fonction du risque.

Nouveaux modes de prestation des services

28.17 Dans notre rapport de 1996, nous avions indiqué que le recours accru aux nouveaux modes de prestation des services signifiait que les systèmes de surveillance et de contrôle de ces activités deviendraient plus importants.

28.18 Notre suivi de 1998 concluait que parce que les activités de surveillance et de contrôle étaient assez nouvelles, on ne connaissait pas encore leurs chances de succès.

28.19 Dans le présent suivi, nous avons examiné cinq grands domaines où les nouveaux modes de prestation des services sont en place. Nous avons conclu que l'on fait des progrès satisfaisants en ce qui concerne les activités de surveillance et de contrôle dans quatre des cinq domaines.

28.20 On a accordé beaucoup d'attention à la surveillance et au contrôle de la conformité dans les domaines de la certification des serres et des pépinières, et de l'accréditation de l'Institut canadien des semences et des laboratoires externes. On a établi des cadres définissant les responsabilités du personnel de l'Agence et des parties externes. Ces cadres décrivent les méthodes que doit utiliser le personnel régional pour surveiller et contrôler les activités des parties externes ainsi que celles que doit utiliser le personnel de l'administration centrale pour gérer et contrôler les programmes nationaux. Les principales activités de surveillance et de contrôle énoncées dans les cadres sont présentement en cours.

Dans le domaine de l'accréditation des vétérinaires, nous avons constaté que les contrôles et les mécanismes connexes étaient lacunaires au niveau national.

28.21 Dans le domaine de l'accréditation des vétérinaires, nous avons constaté que les mécanismes étaient lacunaires au niveau national. Un cadre a été établi, mais la mise en place des principaux mécanismes de surveillance et de contrôle n'est pas encore terminée.

28.22 Les nouveaux modes de prestation des services sont assez récents et ils doivent faire l'objet d'un contrôle efficace et équilibré, d'un contrôle qui ne soit ni trop faible ni trop poussé. C'est pourquoi nous croyons que la haute direction de l'Agence doit examiner régulièrement les activités de surveillance et de contrôle.

Transports Canada — La commercialisation du système de navigation aérienne — 1997, chapitre 19

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Hugh McRoberts

Transports Canada a fait des progrès satisfaisants dans les domaines de l'analyse des risques, de la vérification et de l'inspection, mais non dans ceux de l'examen de la qualité des données sur la sécurité et de l'intégralité des données.

Contexte

28.23 En novembre 1996, Transports Canada a cédé les éléments d'actif et l'exploitation du système de navigation aérienne à NAV CANADA, une société sans but lucratif créée à cette fin. Le Ministère a conservé la responsabilité de la réglementation et de la surveillance de la sécurité des services de navigation aérienne au Canada.

28.24 En 1997, nous avions vérifié la commercialisation du système de navigation aérienne (SNA) et fait rapport sur nos observations et nos recommandations dans le chapitre 19 de notre Rapport d'octobre 1997. Cette année, nous avons effectué un suivi dans le cadre de la vérification des programmes de réglementation fédéraux relatifs à la santé et à la sécurité afin de déterminer les progrès accomplis par le Ministère depuis notre dernière vérification. Notre suivi a porté particulièrement sur la question de la réglementation de la sécurité.

Étendue

28.25 Notre examen consistait seulement à déterminer et à analyser les changements qui se sont produits depuis la fin de notre vérification de 1997. Nos travaux se sont limités à l'examen de documents, y compris les déclarations de la direction, et aux discussions avec la direction. Nous avons tenté d'établir la vraisemblance et la concordance des documents, mais nous n'avons pas cherché d'éléments indépendants pouvant corroborer l'information qu'ils contenaient.

Conclusion

28.26 Le Ministère a fait des progrès satisfaisants dans les domaines de l'analyse des risques, de la vérification et de l'inspection. Toutefois, il n'a pas encore effectué ni prévu d'examen formel de la qualité des données du Système de comptes rendus quotidiens des événements de l'aviation civile (CADORS) ou de toutes les autres données sur le rendement de la sécurité que lui fournit régulièrement NAV CANADA. Le Ministère n'a pas non plus encore établi de processus formel pour rapprocher les données qu'il reçoit de NAV CANADA et celles du système de compte rendu des incidents du Bureau de la sécurité des transports afin de s'assurer de leur intégralité.

Observations

Une analyse des risques est nécessaire

28.27 En 1997, nous avions souligné la nécessité de faire l'analyse systématique et quantitative des risques ainsi que l'importance des méthodes et de la formation du personnel.

28.28 Dans l'ensemble, le Ministère a fait des progrès satisfaisants dans ce domaine. Il a élaboré une politique (TP 13095) pour la gestion systématique des risques dans laquelle il recommande la méthode normalisée « Q850 », qui est le processus de prise de décisions de l'Association canadienne de normalisation (ACNOR). Environ 85 p. 100 des inspecteurs de la Direction des services de la navigation aérienne et de l'espace aérien ont reçu une formation relativement à la méthode Q850. La Direction a déclaré que presque tous ses inspecteurs auront suivi cette formation d'ici la fin de

l'exercice 2000-2001. Le Manuel d'études aéronautiques (TP13011) du Ministère précise que la méthode Q850 doit être appliquée dans la conduite des études sur la sécurité aéronautique du Ministère.

Normes pour le contrôle de la circulation aérienne

28.29 En 1997, nous avions observé que les systèmes automatisés de contrôle de la circulation aérienne ne semblaient soumis à aucun règlement.

28.30 La situation n'a pas vraiment changé, car le Ministère n'a pas élaboré de normes nationales pour les systèmes automatisés. Le Ministère a indiqué qu'il avait pris certaines initiatives, mais qu'il n'avait pas réalisé les progrès souhaités. Il attend des directives de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) dont les progrès dans ce domaine sont très lents, selon le Ministère, à cause du problème de l'harmonisation internationale. Le Ministère croit que l'Organisation et les États qui en sont membres n'ont pas appuyé l'argument en faveur de la sécurité, lequel préconisait l'ajout des systèmes de gestion du trafic aérien (ATM) dans les normes internationales. Un spécialiste de la Direction des services de la navigation aérienne et de l'espace aérien fait partie du Comité spécial 189 de la Radio Technical Commission for the Aeronautics (RTCA), dont les travaux portent sur les exigences relatives à la sécurité et à l'interopérabilité des services de la circulation aérienne. Le Comité travaille de concert avec le groupe de travail (GT-53) de l'Organisation européenne pour l'équipement de l'aviation civile (EUROCAE) afin de définir les objectifs de la sécurité et les exigences de l'interopérabilité pour l'interface aéronef des Services de la circulation aérienne.

Rapport sur le rendement du Système de navigation aérienne

28.31 En 1997, nous avions signalé que l'obligation pour NAV CANADA de communiquer de l'information conforme au Manuel CADORS devait permettre de disposer des principales données en temps voulu. Nous avions aussi affirmé que le Ministère devait trouver le moyen d'obtenir l'assurance que les rapports CADORS qu'il reçoit de NAV CANADA sont complets. Nous avions fait remarquer que le Ministère n'avait prévu ou réalisé aucune vérification pour contrôler la qualité des données fournies par NAV CANADA.

28.32 Le Ministère a déclaré qu'il continue d'obtenir régulièrement de NAV CANADA des données clés sur la sécurité, conformément aux exigences du Manuel CADORS, et qu'il reçoit maintenant les rapports CADORS de NAV CANADA en temps opportun. Il continue aussi de comparer de manière informelle les rapports qu'il reçoit de NAV CANADA avec les données du système de compte rendu des incidents du Bureau de la sécurité des transports du Canada (BST); néanmoins, il n'a pas encore établi de processus de rapprochement adéquat. De plus, le Ministère n'a pas encore effectué ni prévu d'examen formel de la qualité des données CADORS ou de toute autre donnée sur le rendement de la sécurité que lui fournit régulièrement NAV CANADA. Le Ministère nous a informés que des inspections, des vérifications et des enquêtes réglementaires assurent la « vérification indirecte » de la qualité des données.

Transports Canada n'a pas élaboré de normes nationales pour les systèmes automatisés.

28.33 Le taux d'incident des pertes d'espacement (c'est-à-dire l'espace requis entre les avions) constitue un indicateur majeur du rendement de la sécurité pour un fournisseur de services de navigation aérienne. Pour que ces données soient utiles sur les plans de la gestion et de la reddition de comptes, il est essentiel qu'elles soient actuelles et exactes. Nous

nous attendions à ce que le Ministère ait établi un processus de rapprochement des rapports CADORS et du système du Bureau de la sécurité des transports. En outre, étant donné l'importance de ces données, nous nous attendions à ce que son régime de vérification de NAV CANADA comprenne des tests pour vérifier l'intégralité et l'exactitude des rapports CADORS par référence aux sources principales (radar et bandes d'enregistrement). Dans une autre administration où de tels tests ont été effectués, les représentants ont trouvé que les systèmes d'autovérification ont tendance à sous-estimer la fréquence des incidents.

Des études aéronautiques sont effectuées pour tous les changements proposés aux niveaux de service de la navigation aérienne.

Vérification et inspections de la sécurité

28.34 En 1997, nous avions constaté que le Ministère n'avait que des plans de vérification limités pour la validation des manuels d'emplacement et qu'il n'avait pas encore effectué de vérification de la sécurité de NAV CANADA. Il n'avait pas non plus vérifié ni inspecté les activités de NAV CANADA.

28.35 Le Ministère a commencé ses activités de vérification et d'inspection en août 1997. À ce jour, la Direction des services de la navigation aérienne et de l'espace aérien a réalisé plus de 150 vérifications et inspections et recensé 130 constatations et observations. Le Ministère prévoit aussi faire une vérification intégrée du Système de gestion de la sécurité de NAV CANADA d'ici la fin de l'année 2000. Les prochaines activités de vérification et d'inspection seront exécutées conformément à la politique de la Direction susmentionnée sur la fréquence des inspections fondée sur les éléments déclencheurs et les risques.

Prestation sécuritaire des services de navigation aérienne

28.36 En 1997, nous avions fait remarquer que le Ministère devait régler plusieurs questions avant qu'un régime de réglementation pleinement fonctionnel soit mis en place à NAV CANADA. Nous avions ajouté qu'il fallait trouver des solutions à d'importantes questions liées aux risques, aux données, à la vérification et à l'inspection avant que le régime puisse être déclaré pleinement opérationnel. Nous avions aussi mentionné que des progrès importants devaient être réalisés dans la mise en oeuvre des éléments clés du régime réglementaire axé sur le rendement, sans quoi le Ministère ne serait pas en mesure d'obtenir une assurance complète concernant le respect par NAV CANADA des exigences opérationnelles de la *Réglementation aérienne canadienne* et des normes de l'OACI.

28.37 Le Ministère a déclaré qu'il prépare d'autres règlements et normes pour l'utilisation simultanée de pistes sécantes, lesquels s'appliqueront aussi aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aérodrome. Il en élabore également d'autres pour les systèmes de gestion de la sécurité de tous les fournisseurs de service et fait des ajouts importants à la section 801.

28.38 Le Ministère est d'avis qu'il a fait de grands progrès puisqu'il a préparé un manuel complet de politiques et de procédures pour le programme, amélioré la saisie et l'analyse des données, créé un comité mixte efficace de surveillance de la sécurité regroupant Transports Canada/NAV CANADA et des groupes de travail connexes, effectué de nombreuses études aéronautiques et pris des mesures en réponse aux nouvelles questions.

28.39 Le Ministère a affirmé que NAV CAN s'est jusqu'ici entièrement conformé aux exigences réglementaires sur l'établissement d'un programme de gestion de la sécurité. Aux termes d'une entente officielle entre NAV CANADA et le Ministère (charte de la sécurité), des études aéronautiques sont effectuées pour tous les changements proposés aux

niveaux de service de la navigation aérienne.

28.40 Le Ministère estime que presque quatre ans après la commercialisation du Système de navigation aérienne, le filet de sécurité de la navigation aérienne est plus serré que jamais. Toujours selon ce dernier, en séparant ses anciens rôles d'organisme de réglementation en matière de sécurité et de fournisseur de service, il peut maintenant mieux se concentrer sur le premier. Par conséquent, NAV CANADA (le fournisseur de service) peut axer ses efforts sur la prestation des services de navigation aérienne, conformément à son propre système de gestion de la sécurité, tout en fournissant à Transports Canada de l'information essentielle sur le rendement de la sécurité. Le Ministère a déclaré que comme NAV CANADA est tenu de maintenir partout dans le monde une importante couverture d'assurance, il obtient ainsi une garantie supplémentaire en matière de sécurité grâce au rôle joué par l'assureur dans la gestion des risques.

Office national de l'énergie — 1998, chapitre 13

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : Roger Simpson

Contexte

28.41 L'Office national de l'énergie (l'Office) a la responsabilité de réglementer les pipelines et les lignes de transmission électriques canadiennes qui franchissent les frontières provinciales ou internationales. La plupart de ses activités portent sur les gazoducs et les oléoducs ainsi que sur les exportations, à l'échelle internationale et interprovinciale.

28.42 Dans notre rapport de septembre 1998, nous avions mentionné que :

- l'Office avait modifié ses activités considérablement, mais non sa loi habilitante;
- le réseau canadien de pipelines devenait vétuste et posait une menace éventuelle à la sécurité du public et de l'environnement;
- le programme d'inspection environnementale de l'Office était lacunaire;
- la philosophie et les méthodes de recouvrement des coûts de l'Office devaient être renouvelées;
- le processus de gestion axé sur les résultats de l'Office devait être amélioré.

Étendue

28.43 Le chapitre 13 de notre rapport de 1998 contenait sept recommandations. Le présent suivi donne de nouvelles informations sur les mesures prises par l'Office pour y donner suite et sur les travaux qui doivent être encore réalisés. Nous avons passé en revue l'information fournie par l'Office et nous en avons discuté avec son personnel, mais nous n'avons pas vérifié cette information.

Conclusion

28.44 L'Office a fait des efforts raisonnables pour remplir ses engagements et mettre en oeuvre nos recommandations. Ses progrès sont plus lents que prévu dans certains domaines, mais tout est en place pour assurer une mise en oeuvre complète des recommandations dans un avenir rapproché. L'Office a confié à des cadres supérieurs la bonne marche de ses initiatives en ce sens, ce qui témoigne de son sérieux.

Observations

28.45 La pièce 28.1 renferme la liste des recommandations formulées en 1998, des mesures prises, des résultats attendus ou des avantages à obtenir. Elle indique si les recommandations ont été entièrement mises en oeuvre. Nous n'avons pas fait de commentaires dans le cas des recommandations qui ont été mises en oeuvre de manière satisfaisante. Par contre, nous avons fait des commentaires pertinents lorsque la mise en oeuvre était incomplète.

Base de données sur les incidents

Une base améliorée de données sur les incidents appuiera les initiatives visant l'exploitation sécuritaire des pipelines et la sécurité en général.

28.46 En 1998, nous avions recommandé que l'Office national de l'énergie améliore sa base de données sur les incidents. Depuis ce temps, l'Office a fait des progrès en ce qui concerne cet objectif qui devait être atteint en décembre 1999. Cependant, les priorités liées au passage à l'an 2000 et la nécessité d'établir un dictionnaire de données communes pour l'ensemble de l'industrie ont causé du retard. Le dictionnaire de données est préparé par une tierce partie; il ne sera achevé qu'au milieu de 2003.

Pièce 28.1

État d'avancement des mesures prises à la suite des recommandations de 1998 du vérificateur général (chapitre 13)

Recommandations du Bureau du vérificateur général/Réponses de l'Office national de l'énergie	Mesures prises par l'Office national de l'énergie	État d'avancement	Principaux avantages attendus/prévus par l'Office national de l'énergie
13.34 L'Office national de l'énergie devrait : • **accroître sa capacité d'analyser les incidents liés aux pipelines en améliorant sa base de données, notamment en partageant des données avec d'autres instances et organismes de réglementation;** • **améliorer sa gestion de l'information pour s'assurer que les recommandations découlant des enquêtes sur les pipelines font l'objet d'un suivi systématique et que les mesures correctives sont documentées.** *Réponse de l'Office national de l'énergie :* *L'Office accepte la recommandation et s'engage à mettre sur pied une base de données interne, d'ici le 30 septembre 1998, pour faire le suivi des recommandations. Le 30 octobre 1998 au plus tard, l'Office arrêtera un plan d'action en vue d'améliorer sa base de données sur les incidents de pipelines, pour en arriver à plus long terme à la mettre en commun avec d'autres instances d'ici décembre 1999. Il fera fond sur des initiatives existantes pour répondre aux besoins de l'Office, des autres organismes de réglementation et de l'industrie.*	**Base de données sur les incidents liés aux pipelines** L'Office national de l'énergie a élaboré un plan d'action en date du 30 octobre 1998 afin d'améliorer sa base de données. Celle-ci doit être opérationnelle au plus tard le 31 décembre 2000 et permettre le suivi des incidents qui se sont produits entre 1994 et 2000. La mise en œuvre a été retardée à causes des priorités liées au passage à l'an 2000. Il est nécessaire de préparer un dictionnaire de données communes pour l'industrie avant de partager une base de données sur les incidents avec d'autres instances. L'Association canadienne de normalisation a convenu de préparer le dictionnaire de données communes et de le terminer aux environs de juillet 2003. Selon l'Office, sa base de données sur les incidents devrait pouvoir adopter le dictionnaire des données communes lorsqu'il sera prêt.	En cours	Améliorer la gestion des risques en facilitant l'évaluation de la probabilité de récurrence des incidents et le recensement des principaux facteurs déclenchant les incidents. Appuyer les initiatives visant à assurer l'exploitation sécuritaire des pipelines et la sécurité en général.
	Suivi des recommandations concernant les incidents La base de données du suivi des recommandations était terminée en date du 30 octobre 1998. En date du 1er mai 2000, le système avait fait le suivi de 252 recommandations depuis 1992. Sur ces 252 recommandations, 203 ont été mises en œuvre et les 49 autres non encore mises en œuvre feront l'objet d'un suivi avant la fin de 2000. Toutes les mesures correctives prises par les compagnies sont documentées et classées successivement.	Terminé	Veiller à ce que toutes les recommandations de l'Office découlant des enquêtes sur les incidents fassent l'objet d'un suivi systématique. Mieux utiliser les ressources en leur confiant plusieurs tâches au cours des visites sur place.

Recommandations du Bureau du vérificateur général/Réponses de l'Office national de l'énergie	Mesures prises par l'Office national de l'énergie	État d'avancement	Principaux avantages attendus/prévus par l'Office national de l'énergie
13.47 L'Office national de l'énergie devrait : • **établir ses besoins en matière de gestion de l'information environnementale et mettre au point un système adéquat;** • **veiller à ce que toutes les exigences associées à ses approbations fassent systématiquement l'objet d'un suivi pour en assurer le respect et vérifier si elles ont bien l'effet souhaité.** *Réponse de l'Office national de l'énergie :* *L'Office accepte la recommandation et a élargi son système de surveillance de la conformité pour y inclure toutes les approbations accordées par l'Office à l'égard d'installations. Bien que la recommandation vise uniquement les besoins liés à la gestion de l'information environnementale, l'Office croit qu'il y a un avantage considérable à intégrer les programmes de surveillance environnementale et de vérification de la sécurité. D'ici le 30 octobre 1998, l'Office arrêtera un plan d'action visant l'examen complet de ses besoins d'information sur l'environnement et la sécurité et, ensuite, un plan d'action pour l'élaboration du système de gestion de l'information voulu.*	**Système de gestion de l'information sur l'environnement et la sécurité (SGIES)** Un plan d'action pour le SGIES a été préparé pour la date prévue du 30 octobre 1998 et un plan détaillé du projet était en place en mars 1999. L'Office a réalisé les travaux de la première année du projet d'une durée de trois ans. Au cours de la deuxième et de la troisième année, il perfectionnera le système. Lorsque le SGIES sera terminé, l'Office aura des représentations spatiales de toutes les installations qu'il réglemente et une information cumulative sur l'environnement et la sécurité.	Terminé	Assurer une surveillance et un suivi efficients de toutes les exigences en matière d'environnement et de sécurité associées aux approbations de l'Office. Évaluer la conformité aux exigences et les résultats souhaités.
	Système de suivi des conditions Un suivi des conditions de l'Office s'appliquant à l'approbation des installations a été effectué depuis 1998. Ce système deviendra une composante du SGIES à la suite de l'intégration de toutes les conditions, à compter de 2000.	Terminé	

Recommandations du Bureau du vérificateur général/Réponses de l'Office national de l'énergie	Mesures prises par l'Office national de l'énergie	État d'avancement	Principaux avantages attendus/prévus par l'Office national de l'énergie
13.58 L'Office national de l'énergie devrait : • **utiliser une méthodologie rigoureuse d'évaluation du risque pour déterminer le nombre d'inspections et de vérifications de la sécurité et de l'environnement à effectuer afin de s'acquitter de ses responsabilités législatives et d'attribuer ses ressources en conséquence;** • **officialiser ses procédures d'inspection environnementale et resserrer ses pratiques de documentation.** *Réponse de l'Office national de l'énergie :* *L'Office accepte la recommandation et, tel que mentionné dans le chapitre, il a déjà amorcé un projet visant à mettre au point un outil d'évaluation des risques qui l'aidera à affecter les ressources requises aux vérifications de la sécurité et de l'environnement. Le projet sera achevé d'ici le 30 novembre 1998. L'Office passera en revue toutes ses procédures de vérification de la sécurité et de l'environnement et veillera à les compléter et à les mettre en place le 31 décembre 1998 au plus tard. La direction mettra l'accent sur le respect de ces procédures. L'Office affectera des ressources supplémentaires au programme de vérification de la sécurité et de l'environnement afin de compenser les effets de l'attrition ou de remplacer des ressources qui ont été détournées de ce programme au cours des dernières années pour permettre à l'Office d'assumer une charge de travail exceptionnellement élevée au chapitre du traitement des demandes.*	Un prototype de méthode de classement des risques par priorité a été conçu pour la date prévue du 30 novembre 1998. La méthode a été modifiée à l'aide d'une approche semi-quantitative et sa mise au point était terminée en date du 30 avril 1999. La liste des priorités fondées sur les risques de toutes les installations hors terre réglementées par l'Office était terminée en date de septembre 1999. L'Office préparera un modèle de classement des risques par priorité pour l'intégrité des pipelines et pour les questions de vérification environnementale connexes. Ce modèle doit être terminé au cours de l'exercice 2000-2001. L'Office a examiné et approuvé 13 procédures liées à la sécurité et à l'environnement au cours de 1999 et de 2000. Il élaborera des procédures additionnelles pour les croisements de pipelines et l'intervention d'urgence. Les chefs d'équipe doivent rendre compte de l'application des procédures, lesquelles sont prises en compte dans les procédures et le processus appelé Prise en charge du rendement et du perfectionnement, qui est un outil d'évaluation du rendement et de perfectionnement. L'Office a augmenté les ressources affectées à son programme de vérification de la sécurité et de l'environnement en engageant de nouveaux spécialistes.	En cours	Fournir une évaluation systématique des risques pour la sécurité et l'environnement afin de mieux orienter les efforts en matière d'inspection et de vérification. Fournir la capacité de se concentrer sur les secteurs à risques recensés pour les vérifications. Documenter les procédures afin d'établir les exigences minimales pour les vérifications et les inspections.
13.70 L'Office national de l'énergie devrait veiller à ce que ses activités de gestion des ressources humaines soient en lien direct avec sa vision de l'avenir et que les projets en la matière soient réalisés conformément à un plan systématique et en fonction de ses besoins opérationnels. *Réponse de l'Office national de l'énergie :* *L'Office accepte la recommandation. À l'automne 1998, l'Office précisera le contexte, les stratégies et les attentes en matière de rendement. Grâce à ce cadre, il sera possible de rattacher plus étroitement les activités touchant la gestion des ressources humaines à la vision de l'Office et d'élaborer un plan stratégique systématique à l'égard des ressources humaines. Un plan stratégique visant les ressources humaines sera en place d'ici le 1er avril 1999.*	En novembre 1998, l'Office a conçu un plan stratégique de trois ans sur lequel était fondé le *Rapport sur les plans et les priorités de 1999-2000*. Pour l'exercice 1999-2000, on a établi un lien entre le processus de Prise en charge du rendement et du perfectionnement, qui est un outil d'évaluation du rendement et de perfectionnement, et les buts organisationnels au moyen des plans de travail des secteurs d'activité et des équipes. Un plan stratégique des ressources humaines a été approuvé en juillet 1999. Il a pour objet de créer les conditions requises pour que l'Office attire et garde le personnel compétent et apte à répondre aux besoins futurs de l'organisation. L'Office met en œuvre des initiatives issues du plan stratégique pour les ressources humaines.	Terminé	Améliorer le rendement personnel et organisationnel et aider à maintenir l'attention sur les résultats grâce à une meilleure compréhension des objectifs, des stratégies et des attentes en matière de rendement. Créer les conditions requises pour attirer et garder le personnel afin de répondre aux besoins futurs de l'organisation.

Recommandations du Bureau du vérificateur général/Réponses de l'Office national de l'énergie	Mesures prises par l'Office national de l'énergie	État d'avancement	Principaux avantages attendus/prévus par l'Office national de l'énergie
13.78 L'Office national de l'énergie devrait : • **recouvrer ses coûts futurs d'une manière plus équitable et plus acceptable, en consultation avec l'industrie réglementée;** • **mettre au point un système de comptabilité analytique pour déterminer les coûts du traitement des demandes et des autres activités, à des fins de recouvrement des coûts et de gestion.** *Réponse de l'Office national de l'énergie :* *L'Office accepte la recommandation et a déjà entamé des négociations avec les parties assujetties au recouvrement des coûts afin d'examiner à fond tous les aspects de la réglementation à cet égard. D'ici le deuxième trimestre de 1999-2000, il sera en mesure de recommander une nouvelle méthode de recouvrement, plus équitable. De plus, l'Office prévoit terminer, d'ici la fin de l'exercice 1999-2000, un examen de ses processus de planification et de compte rendu financiers et une refonte de ses systèmes d'information en matière de gestion.*	**Recouvrement des coûts de l'industrie réglementée** L'Office et le Comité de liaison sur le recouvrement des coûts, représentant l'industrie réglementée, ont convenu que l'industrie est satisfaite de la réglementation actuelle et qu'elle préférerait seulement des changements mineurs pour traiter certains problèmes particuliers. On prépare actuellement ces changements qui seront soumis officiellement aux organismes centraux.	Terminé	Atteindre et confirmer un consensus avec l'industrie sur un recouvrement acceptable des coûts futurs de l'Office.
	Système de comptabilité analytique L'Office a examiné son processus de planification et de compte rendu financiers pour la date prévue de juin 1999. La refonte du système de l'information de gestion sera mise en œuvre pour 2000-2001. Le système prévu de l'information de gestion fournira les coûts par objectif et activité clé connexe au moyen du codage des coûts d'exploitation et d'entretien engagés. Les coûts du personnel par but et par activité seront calculés à l'aide du nombre d'heures du Système de rapport d'utilisation du temps multiplié par les taux horaires moyens des équipes. Les résultats exigent beaucoup de calculs manuels. Les Services généraux communiqueront les résultats trimestriels à compter de juin 2000.	Terminé	Fournir de l'information sur les coûts par objectif organisationnel et activité clé connexe.

Recommandations du Bureau du vérificateur général/Réponses de l'Office national de l'énergie	Mesures prises par l'Office national de l'énergie	État d'avancement	Principaux avantages attendus/prévus par l'Office national de l'énergie
13.98 Dans la poursuite de ses efforts de gestion axée sur les résultats, l'Office national de l'énergie devrait : • **clarifier ses attentes;** • **suivre régulièrement son rendement et faire les rajustements qui s'imposent;** • **indiquer clairement les résultats obtenus et les coûts correspondants;** • **nommer un coordonnateur dans chaque secteur pour suivre les principaux indicateurs de rendement.** *Réponse de l'Office national de l'énergie :* *L'Office accepte les recommandations. Il a récemment embauché un chef d'équipe chargé de la planification et des rapports, qui a entrepris un examen des processus de planification et de compte rendu financiers et qui est en train de concevoir un programme de formation à l'intention des usagers des systèmes d'information de gestion. En avril 1998, l'Office a instauré un nouveau processus de gestion du rendement individuel, désigné « Prise en charge du rendement et du perfectionnement », et un processus de gestion stratégique sera mis en œuvre dès septembre 1998. Selon l'Office, il s'agit là d'étapes essentielles pour en arriver à rehausser le rendement des employés et de l'organisation, et se donner les moyens nécessaires pour faire état du rendement obtenu.*	L'Office a fait état de progrès dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 1998-1999 et de 1999-2000. Chacun des buts organisationnels était appuyé par des objectifs. On s'efforce toujours d'établir des liens plus étroits avec les objectifs et les mesures.	Terminé	Fournir des rapports sur le rendement servant à des fins redditionnelles.
	L'Office continue d'élaborer divers indicateurs de rendement. Il s'attend à ce qu'ils l'aident à faire des ajustements, au besoin.	En cours	Orienter les efforts et les ressources de l'Office en fonction des besoins.
	L'Office a décidé de communiquer les coûts des buts organisationnels et des activités clés.	Terminé	Améliorer la reddition de comptes en communiquant le coût des buts organisationnels et des activités clés connexes.
	L'équipe de direction a approuvé la proposition consistant à former un groupe de travail sur les résultats, la planification et les rapports lors de sa réunion du 16 octobre 1999. Ce groupe est dirigé par un représentant de l'équipe de la planification et des rapports, laquelle compte un représentant de chaque secteur d'activité. Il a notamment comme rôle d'établir des indicateurs de rendement. Le chef du secteur d'activité est responsable des indicateurs de rendement de son secteur. Le directeur de l'exploitation, assisté par l'équipe de planification des Services généraux, est le coordonnateur du rapport sur le rendement de l'Office.	Terminé	Améliorer les processus de communication de l'information sur le rendement.
13.102 L'Office national de l'énergie devrait renforcer sa fonction de vérification et d'évaluation et commander une évaluation. *Réponse de l'Office national de l'énergie :* *Pendant qu'il procédait à la refonte complète de ses activités et de ses structures organisationnelles au cours des deux dernières années, l'Office a choisi de limiter le nombre de projets de vérification interne. Maintenant qu'il en est arrivé à mettre en œuvre sa vision et que le rythme des changements internes a ralenti, l'Office reconnaît qu'il devrait renforcer sa fonction d'évaluation et de vérification. L'Office adoptera un programme précis d'évaluation et de vérification d'ici le 1er avril 1999.* *L'Office convient également que le moment est venu d'évaluer l'efficacité du programme. Il consultera les parties intéressées, y compris le secteur de la politique au gouvernement, pour déterminer l'utilité d'évaluer la pertinence actuelle du programme. L'Office entreprendra de déterminer la portée et le calendrier de cette évaluation d'ici le 1er avril 1999.*	**Renforcer la fonction de vérification et d'évaluation** En novembre 1998, l'Office a approuvé un plan pluriannuel de vérification et d'évaluation pour la période de novembre 1998 à mars 2001. Ce plan est mis à jour annuellement. Le budget des contrats a aussi été augmenté afin de renforcer la fonction de vérification et d'évaluation. Au cours de 1998-1999 et de 1999-2000, le Secteur de l'évaluation des vérifications a réalisé neuf examens.	Terminé	Aider l'Office et ses gestionnaires à surveiller le rendement des programmes et des activités de même que la conformité aux politiques. Fournir un examen indépendant du programme de l'Office.
	Évaluation de l'efficacité de l'Office national de l'énergie Au cours de l'été 1999, l'Office a engagé des experts-conseils afin d'obtenir de l'information sur l'efficacité de ses programmes et services ainsi qu'une analyse et des recommandations connexes. Il a reçu le rapport final des experts-conseils en mars 2000. Le rapport a confirmé certaines forces et commenté sur les possibilités d'amélioration. L'Office prendra des dispositions à l'égard des six principaux domaines prioritaires recensés.	Terminé	

28.47 La base de données sur les incidents de l'Office devrait pouvoir adopter le dictionnaire de données communes lorsque celui-ci sera prêt. L'Office a l'intention de jouer un rôle dans l'élaboration du dictionnaire de manière à ce qu'il réponde pleinement à ses besoins et à ce que les résultats puissent être intégrés au fur et à mesure. La mise en oeuvre de la deuxième partie de la recommandation sur la gestion de l'information est terminée.

L'Office national de l'énergie a déclaré qu'il avait examiné et approuvé 13 procédures de sécurité et d'inspection environnementale et qu'il en concevra d'autres pour les croisements de pipelines et l'intervention d'urgence.

Évaluation des risques

28.48 En 1998, nous avions aussi recommandé que l'Office utilise une méthodologie rigoureuse d'évaluation des risques afin d'améliorer les inspections et les vérifications de la sécurité et de l'environnement. L'Office a accepté la recommandation et s'est engagé à la mettre en oeuvre au plus tard le 31 décembre 1998. Bien que des progrès importants aient été accomplis, cet objectif n'a pas encore été atteint. En effet, l'Office a terminé les travaux pour les installations hors terre et il s'affaire à exécuter les travaux pour les installations souterraines qu'il prévoit achever en octobre 2000. Les méthodes de classement des risques par priorité peuvent être appliquées aux installations hors terre ou souterraines.

28.49 La deuxième partie de la recommandation portait sur la nécessité d'officialiser les procédures d'inspection environnementale et de resserrer les pratiques de documentation. L'Office a déclaré qu'il avait étudié et approuvé 13 procédures de sécurité et d'inspection environnementale et qu'il en concevra d'autres pour les croisements de pipelines et l'intervention d'urgence. Il a engagé de nouveaux spécialistes de la sécurité et de l'environnement.

28.50 En 1999, l'Office a révisé son règlement (Règlement sur les pipelines terrestres) (RPT-99) afin qu'il soit moins normatif et plus axé sur les buts. Dans un règlement axé sur les buts, les compagnies de pipelines doivent, notamment, adopter et consigner des procédés d'entretien rigoureux et conserver un relevé détaillé de leurs activités. Grâce aux progrès technologiques et à un entretien minutieux et consigné, il est possible de déceler les problèmes à temps et de prendre des mesures préventives pour remplacer les pièces usées ou défectueuses.

28.51 L'Office croit que le règlement révisé lui permettra d'être plus souple et plus efficient, d'adopter plus rapidement des techniques améliorées en matière d'exploitation et de sécurité ainsi que de mettre davantage l'accent sur les systèmes d'évaluation et de gestion des risques. Le *Règlement* accorde aussi plus d'importance aux opérations et aux activités d'entretien; il renferme une nouvelle exigence selon laquelle les compagnies réglementées sont tenues de vérifier et d'inspecter leurs activités afin de s'assurer de leur conformité.

28.52 Les risques associés à chaque réseau ou pipeline sont uniques. D'après les dispositions du nouveau règlement, les compagnies doivent recenser les risques précis associés à leurs réseaux et prendre les mesures nécessaires pour les prévenir. L'Office évaluera, lors de ses vérifications, la pertinence et l'efficacité des méthodes appliquées par les compagnies. Le nouveau règlement étant moins normatif quant à la manière dont la compagnie doit assurer l'exploitation sécuritaire d'un pipeline, les risques connexes pourraient augmenter. L'Office assure l'exploitation sécuritaire des pipelines en approuvant leur construction et en ajoutant des conditions au besoin, en examinant les manuels et les programmes sur la sécurité ainsi que les autres manuels et programmes, en faisant des inspections et des vérifications, en enquêtant sur les incidents, en formulant les recommandations nécessaires et en assurant le suivi de ces conditions et recommandations.

28.53 L'Office continue d'améliorer les systèmes et les pratiques prévus pour exécuter ses activités, mais nous avons remarqué qu'il n'a pas évalué les risques pour la santé et la sécurité découlant de ce règlement moins normatif. Il n'a pas établi non plus s'il tient compte de ces risques de manière appropriée et si les ressources sont utilisées de manière rentable.

Gestion des ressources humaines

28.54 L'Office a conçu un plan stratégique de trois ans qui a établi la base des changements relatifs aux ressources humaines. Bien qu'il ait franchi les étapes qu'il s'était fixées dans sa réponse à la recommandation initiale, plusieurs projets connexes sont encore inachevés. Certains d'entre eux contribueront à réaliser l'objectif de la recommandation.

Recouvrement des coûts

28.55 L'Office a décidé, après en avoir discuté avec les parties intéressées, de ne pas faire de changements majeurs au règlement actuel.

Rapport sur le rendement

28.56 L'Office a fait des progrès satisfaisants et rempli la plupart de ses engagements relatifs à la recommandation de 1998. Il continue d'améliorer ses mesures pour les indicateurs de rendement.

28.57 À l'heure actuelle, l'Office recueille les données sur les incidents auprès des compagnies qu'il réglemente. En conformité avec le règlement révisé, il a commencé à élaborer des indicateurs de rendement clés plus utiles en matière de sécurité et d'environnement. Il prévoit obtenir les données directement des compagnies de pipeline et élaborer une série de politiques et de procédures à cet effet. Les mesures du rendement devraient être davantage centrées sur les conséquences et les incidences que sur les activités. L'Office croit pouvoir réaliser ce projet au cours de 2000-2001. Il sera important de limiter le nombre d'indicateurs et de faire la distinction entre les besoins externes en matière de rapport et la surveillance du rendement interne.

L'Office national de l'énergie prévoit terminer le projet sur les indicateurs de rendement au cours de l'exercice 2000–2001. Ceux-ci seront plus centrés sur les conséquences et les incidences que sur les activités.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations
16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000
Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité
24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité
25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments
26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques
27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires
28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes
33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 29

Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-29F
ISBN 0-662-85253-2
English copies also available

Chapitre 29

Secrétariat du Conseil du Trésor

Rapport annuel sur les marchés du gouvernement — 1998

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

Page

Points saillants 29-5

Introduction 29-7

Rapport sur les marchés fédéraux 29-7
Intérêt du Parlement 29-8
Objet de la vérification 29-12

Observations et recommandations 29-12

Validité des données 29-12
Les offres à commandes ne sont pas des marchés 29-12
Les paiements effectués par cartes d'achat/de crédit ne devraient pas figurer dans un rapport sur les marchés 29-15
Modifications et rapport distinct 29-15

Fiabilité des données 29-17

Classification des marchés 29-17

Intégralité des données 29-19
En général, les marchés passés par les sociétés d'État ne figurent pas dans le Rapport 29-19
Certains marchés sont exclus pour des raisons de sécurité 29-19

Collecte et préparation des données 29-21

Principales préoccupations au sujet de la collecte des données 29-22
Pour divers marchés, aucune donnée n'apparaissait dans la base de données pangouvernementale sur les marchés 29-22
Le processus de « confirmation tacite » ne fonctionne pas bien 29-22
L'examen interne mené par TPSGC permet de cerner quelques omissions 29-22
Des inexactitudes étaient manifestes dans le processus d'entrée des données 29-22

Transparence de la communication 29-23

Pertinence des données 29-25

Conclusion 29-29

Événement postérieur 29-29

À propos de la vérification 29-30

Encadrés

Besoin de disposer d'une information plus pertinente et exacte sur la passation des marchés — Observations de comités permanents du Parlement 29-9
Modifications et besoin d'améliorer l'information à ce sujet — Observations du Comité permanent des opérations gouvernementales 29-18

Page

Pièces

29.1 Dépenses et acquisitions du gouvernement fédéral, 1998-1999 29-10
29.2 Résumé des données par cartes d'achat/de crédit, modifications, offres à commandes et passation des marchés, 1998 29-13
29.3 Offres à commandes, 1998 29-14
29.4 Paiements effectués par cartes d'achat, 1998 29-15
29.5 Modifications (nettes), 1998 29-16
29.6 Tableau des modifications visant des marchés de 1998 attribués uniquement par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 29-17
29.7 Résultats des sondages de corroboration – Échantillon 29-20
29.8 Définitions des procédures de sollicitation 29-24
29.9 Évaluation des marchés à fournisseur unique au moyen d'un préavis d'adjudication de contrat (PAC), en regard des critères qui définissent les « marchés concurrentiels » 29-27
29.10 Justification de l'absence d'appel d'offres 29-28

Annexes

A. Rapport annuel sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, 1998 29-33
B. Politique du gouvernement sur les marchés 29-38

Secrétariat du Conseil du Trésor

Rapport annuel sur les marchés du gouvernement — 1998

Points saillants

29.1 Le présent chapitre est consacré au *Rapport annuel sur les marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor pour l'année civile 1998. Le Rapport donne aux Canadiens un aperçu statistique annuel du nombre de marchés passés conformément au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la *Politique sur les marchés* du gouvernement, et de la valeur qu'ils représentent. La valeur des marchés déclarés en 1998 s'établissait à 13,4 milliards de dollars (le Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada, de 2,99 milliards de dollars étant compris), soit plus d'un tiers du coût de fonctionnement du gouvernement de 35,7 milliards de dollars.

29.2 Les mécanismes en place pour recueillir les données nécessaires à la préparation du Rapport permettent de saisir la plupart des renseignements requis et offrent la possibilité de préparer un document valable et utile. Néanmoins, notre vérification a mis au jour des lacunes importantes en ce qui touche la validité, la fiabilité, la transparence et la pertinence des données communiquées dans le Rapport. (Nous définissons ces termes dans le chapitre.)

29.3 Plus précisément, les lacunes relevées dans le Rapport de 1998 se rapportent aux aspects qui suivent :

- **La validité :** Les transactions liées aux modifications apportées aux marchés, aux offres à commandes et aux paiements effectués par cartes de crédit figurent parmi les renseignements fournis sur les principales activités liées à la passation des marchés. L'information sur ces transactions devrait figurer dans des parties distinctes du Rapport.
- **La fiabilité :** La vérification a permis de découvrir que l'information fournie sur le nombre de marchés et la valeur monétaire qu'ils représentent était incomplète. Par exemple, le Rapport restait silencieux sur des marchés représentant au moins 320 millions de dollars, dont il aurait fallu rendre compte. Nous avons également constaté que l'information fournie sur la classification des marchés était douteuse.
- **La transparence :** Le Rapport de 1998 ne contient pas suffisamment de notes explicatives ou de liens pour permettre au lecteur non connaisseur de comprendre l'approche adoptée pour la préparation du Rapport et la signification des principaux termes utilisés dans la présentation des données.
- **La pertinence :** Comme les rapports parus antérieurement, le Rapport de 1998 a été publié plus d'un an après l'expiration de la période de référence, ce qui en affaiblit la pertinence. En outre, il ne contient pas suffisamment de renseignements sur des questions précises pour répondre aux besoins du public et des parlementaires. Ces besoins ont été établis par des comités parlementaires.

29.4 Les données fournies ne nous permettent pas de quantifier l'effet de plusieurs de ces lacunes sur le Rapport, ni d'évaluer leur interaction réciproque. Par conséquent, nous ne pouvons déterminer dans quelle mesure ces lacunes nuisent à la présentation fidèle du Rapport dans son ensemble.

Contexte et autres observations

29.5 Le Bureau du vérificateur général a toujours insisté pour que l'on publie de façon fidèle et pertinente des données statistiques sur la passation des marchés par le gouvernement. Nous avons soulevé la question pour la première fois en 1982 et plus récemment dans nos rapports parus en 1991 et en 1997. L'absence de

renseignements adéquats sur la passation des marchés est la source des préoccupations qui ont retenu l'attention du Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes dans les rapports qu'il a publiés en 1995 et en 1997. En 1999, le Comité des comptes publics a également exprimé des préoccupations au sujet de l'information communiquée et il a recommandé que les rapports futurs soient vérifiés.

29.6 Nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende le *Rapport annuel sur les marchés* plus utile en présentant séparément l'information concernant les modifications, les offres à commandes et les paiements effectués par cartes de crédit. Nous recommandons également qu'il précise dans le Rapport les raisons pour lesquelles un marché est attribué à un fournisseur en particulier. Il conviendrait en outre que le Secrétariat du Conseil du Trésor conçoive des systèmes d'assurance de la qualité qu'il appliquerait aux données utilisées aux fins de la préparation du Rapport. Le Secrétariat devrait également veiller à résoudre les questions d'ordre conceptuel et les questions liées à la présentation que nous avons cernées. Un peu plus d'efforts et d'attention de la part des responsables des achats permettront d'apporter d'importantes améliorations à la communication des données statistiques.

Comme on le signale dans la section « Événement postérieur » (paragraphe 29.76), le Secrétariat du Conseil du Trésor a déjà pris des mesures pour répondre à un certain nombre de nos préoccupations. Dans ses réponses à nos recommandations, le Secrétariat indique qu'il poursuit activement la mise en oeuvre de certaines d'entre elles et qu'il prend les autres en compte.

Introduction

Rapport sur les marchés fédéraux

29.7 Le *Rapport annuel sur les marchés*, publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor, présente des données statistiques récapitulatives sur les marchés passés par les ministères et les organismes conformément au *Règlement sur les marchés de l'État (RMÉ)* et à la *Politique sur les marchés* du gouvernement. Le Rapport est un document relativement court, qui présente les données sous la forme de tableaux et ne contient à peu près pas de notes explicatives ou contextuelles. L'information révèle le nombre réel de marchés attribués ainsi que leur valeur monétaire (à la fois pour les marchés supérieurs et inférieurs à 25 000 $). Les marchés sont présentés de façon récapitulative dans des tableaux, par type de marchandise (fournitures, services ou travaux de construction) et selon la méthode d'invitation à soumissionner utilisée. Un autre tableau présente de façon moins détaillée les marchés passés par les ministères. Le *Rapport annuel sur les marchés 1998* est joint au complet à l'annexe A au présent chapitre, pour en faciliter la consultation.

29.8 Les marchés de fournitures, de services et de travaux de construction représentent 13,4 milliards de dollars, soit plus d'un tiers du coût de fonctionnement du gouvernement. L'information fournie sur chacun des marchés provient du site Web de Contrats Canada, qui compte actuellement la plupart des marchés attribués par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Toutefois, il n'est pas facile de regrouper cette information. Les annexes détaillées des *Comptes publics du Canada* contiennent de l'information sur les paiements effectués par le gouvernement aux termes de marchés et d'autres modes d'achat visant des fournitures, des services ou des travaux de construction. Étant donné qu'il n'existe aucune autre source d'information récapitulant les activités menées dans le domaine de la passation des marchés au gouvernement, le *Rapport annuel sur les marchés* est le seul moyen dont disposent le Parlement, le public et les fournisseurs pour suivre les activités dans ce domaine.

29.9 Le Secrétariat du Conseil du Trésor établit les exigences, les priorités, le ton et l'importance à donner au rapport. Il lui incombe également de suivre de près les activités menées par les ministères et il travaille avec eux sur la façon de donner suite aux observations et aux recommandations du vérificateur général, des comités parlementaires et des vérificateurs internes. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fait des acquisitions pour le compte des ministères, qui font également leurs propres achats. Une section de TPSGC est chargée de recueillir tous les renseignements portant sur les achats (provenant de sources de TPSGC ou des ministères) et de les présenter selon les exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les marchés de fournitures, de services et de travaux de construction représentent 13,4 milliards de dollars, soit plus d'un tiers du coût de fonctionnement du gouvernement.

29.10 Le gouvernement mène ses activités et rend compte de la plupart d'entre elles sur la base de l'exercice financier, lequel se termine le 31 mars. Des rapports sur les marchés ont été préparés, pour chaque exercice, jusqu'à 1994-1995 inclusivement. Toutefois, les rapports faisant état des acquisitions sous le régime des accords de commerce international devaient couvrir l'année civile. Pour simplifier la reddition de comptes sur les achats, le Secrétariat du Conseil du Trésor a approuvé le changement de la période de référence qui, depuis 1995, correspond à l'année civile.

29.11 **Contexte de la passation des marchés.** Pour l'exercice 1998-1999, les dépenses du gouvernement fédéral ont totalisé plus de 150 milliards de dollars et, de ce montant, le coût total de fonctionnement du gouvernement (excluant les paiements de transfert et les

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont l'un et l'autre affirmé publiquement que la concurrence constituait un aspect important d'une bonne passation des marchés.

intérêts) s'est chiffré à approximativement 35,7 milliards de dollars, selon les *Comptes publics*. La masse salariale a pour sa part représenté plus de la moitié de ce montant, soit 18,3 milliards de dollars. Les paiements effectués pour l'acquisition de fournitures, de services et de travaux de construction (voir la pièce 29.1) constituaient essentiellement le reste du montant, soit 17,4 milliards de dollars. La plupart des achats se font au moyen de marchés. Cependant, aux fins du présent rapport, bien que certains achats (par exemple les déplacements et le logement) tombent dans la catégorie des fournitures et des services, ils ne sont pas pris en compte au titre de l'attribution des marchés.

29.12 Les acquisitions fédérales indiquées dans la pièce 29.1 ne peuvent être rapprochées des données publiées dans le Rapport de 1998, car certains des marchés représentent des engagements de dépenses couvrant plusieurs années; à noter également que les périodes de référence et la classification utilisées dans les *Comptes publics* et le *Rapport sur les marchés* ne correspondent pas. Néanmoins, en moyenne, la valeur des marchés passés pendant une année donnée représente généralement une fraction relativement stable des dépenses annuelles réelles consacrées à des fournitures, à des services et à des travaux de construction.

29.13 Couverture du *Rapport annuel sur les marchés*. Bien que le Rapport soit essentiellement un document d'ordre statistique, il présente un indicateur clé du rendement : le pourcentage des marchés attribués en régime de concurrence. Le gouvernement préconise un large éventail d'objectifs dans le domaine de la passation des marchés, notamment répondre aux besoins opérationnels, obtenir la meilleure valeur, répondre à des besoins socio-économiques, traiter équitablement les éventuels fournisseurs et assurer la transparence (voir l'annexe B).

29.14 Le régime de concurrence seul ne constitue pas une condition suffisante à l'atteinte de ces objectifs. Toutefois, lorsqu'il est utilisé de bonne foi, il garantit dans une certaine mesure que les objectifs seront atteints. À cette fin, le *Règlement sur les marchés de l'État* et les divers accords commerciaux insistent tous beaucoup sur la concurrence qu'ils définissent comme le moyen privilégié de passer des marchés. Ils permettent d'attribuer des marchés à un fournisseur dans des situations exceptionnelles et bien définies. En conséquence, le pourcentage de marchés attribués en régime de concurrence constitue une bonne mesure récapitulative du rendement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont l'un et l'autre affirmé publiquement que la concurrence constituait un aspect important d'une bonne passation des marchés.

Intérêt du Parlement

29.15 Ces dernières années, le Parlement a dit vouloir disposer d'une information fiable et valable sur la passation des marchés, pour lui permettre d'évaluer la façon dont la politique du gouvernement en la matière est mise en oeuvre. L'encadré figurant à la page 29-9 présente des extraits des Rapports du Comité permanent des opérations gouvernementales et du Comité des comptes publics, qui portent sur la reddition de comptes relativement à la passation des marchés. Ces comités ont formulé un certain nombre de recommandations dans ce domaine, qui n'ont pas encore été mises à exécution. Des représentants officiels nous ont indiqué que le Secrétariat du Conseil du Trésor envisageait présentement certains changements qui pourraient répondre en partie aux recommandations formulées.

29.16 Plus précisément, en 1999, le Comité des comptes publics a recommandé que le rapport du gouvernement sur les marchés soit vérifié.

Besoin de disposer d'une information plus pertinente et exacte sur la passation des marchés — Observations de comités permanents du Parlement

Comité permanent des opérations gouvernementales — Décembre 1995 et avril 1997

Pendant plusieurs années, le Comité a tenu des audiences sur la passation des marchés. Dans son rapport de décembre 1995, il fait remarquer que le cadre global de reddition de comptes dans le domaine de la passation des marchés doit être examiné et que le Conseil du Trésor doit y apporter d'importantes révisions pour qu'il puisse fournir des données statistiques exactes, qui répondent aux besoins des parlementaires.

En avril 1997, le Comité a à nouveau souligné le besoin de communiquer une information exacte et pertinente. Plus précisément, il affirmait :

« Tout au long de ses audiences, le Comité a constamment fait face à un manque de données statistiques sur les activités d'adjudication de contrats au gouvernement. Des témoins des secteurs privé et public ont exprimé les mêmes préoccupations. Les hauts fonctionnaires du SCT et de TPSG Canada ont convenu qu'il faudrait améliorer l'actuel cadre hiérarchique normalisé de chaque ministère afin que soit établie dans un délai acceptable une base de données vérifiée et exacte pour toutes les activités d'attribution de marchés au gouvernement. Selon le Comité, le Conseil du Trésor devrait faire de cette mesure une priorité. »

Il a également fait remarquer ce qui suit :

« …le rapport annuel d'activités d'adjudication de contrats que produit le Conseil du Trésor constitue un outil d'information utile pour le Parlement concernant une part appréciable des dépenses publiques annuelles (plus de 7 milliards de dollars en 1994-1995). Ce rapport a permis aux ministres et aux fonctionnaires du Conseil du Trésor d'évaluer les tendances en matière d'adjudication de contrats au gouvernement, de compétitivité et de conformité avec les politiques et règlements du Conseil du Trésor en ce domaine. »

« Pour que ce rapport annuel soit encore plus utile aux fins de l'examen en comité parlementaire, le Comité demande respectueusement que l'on envisage d'améliorer la présentation des données afin que les parlementaires puissent mieux comprendre pourquoi les activités d'adjudication de marchés varient d'un ministère ou d'un organisme à l'autre. De brèves explications touchant les marchés non concurrentiels de plus de 25 000 $, les modifications de marchés et d'autres divergences importantes auraient pour effet d'améliorer la transparence et d'aider considérablement le Comité. En outre, le rapport des activités d'adjudication de marchés publics devrait être déposé régulièrement à l'automne de chaque année, comme c'est le cas pour les rapports de rendement du CT. »

Il a recommandé que le Conseil du Trésor :

a) « de concert avec TPSG Canada et d'autres ministères, continue d'améliorer le cadre hiérarchique normalisé afin d'établir une base de données exacte sur l'adjudication de marchés publics dans l'ensemble du gouvernement;

b) cherche, en priorité, à combler les lacunes en matière d'information sur la passation de marchés, c'est-à-dire qu'il exige que les ministères fournissent des données sur les contrats concurrentiels et non concurrentiels, les marchés à fournisseurs uniques, les modifications de marchés et les justifications ;

c) accorde une grande priorité à la préparation opportune et régulière de rapports annuels, à l'intention du Parlement, sur l'adjudication de marchés publics par le gouvernement. »

Comité permanent des comptes publics — Mai 1999 et juin 2000

Dans son rapport du 5 mai 1999, qui porte sur le chapitre 26, La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique, du *Rapport du vérificateur général du Canada*, paru en décembre 1998, le Comité a fait un certain nombre de recommandations, dont celles-ci :

Recommandation 1 :

« Que le Secrétariat du Conseil du Trésor commence dès à présent à adhérer à l'article 5.1 de sa politique sur les marchés en :

a) publiant un rapport sur les marchés une fois par an ou plus souvent, dont les données devraient être vérifiées;

b) exigeant de tous les ministères et organismes passant ou modifiant des contrats qu'ils présentent des rapports annuels au Secrétariat du Conseil du Trésor sur toutes leurs activités en matière de passation de contrats;

c) évaluant dans quelle mesure les ministères respectent les politiques relatives à la passation de marchés et le nombre des contrats accordés en régime de concurrence; et en

d) examinant régulièrement les contrats de services de particuliers, notamment ceux dont la valeur est inférieure à 5 000 $. Les résultats de ces examens devront être intégrés au Rapport annuel sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor. »

Recommandation 5 :

« Que le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage les ministères à faire expressément mention des marchés qu'ils auront conclus dans leurs rapports annuels sur le rendement, en commençant par ceux publiés pour la période s'étant terminée le 31 mars 1999. »

Le SCT a fait savoir que l'article 5.1 de sa politique sur les marchés exige que les entités lui transmettent de telles données — aucune loi n'exige que l'information soit rendue publique. L'exigence en matière de rapport date de l'exercice 1991-1992. Depuis cette année-là, l'information concernant toutes les années est diffusée dans une forme récapitulative sur son site Web.

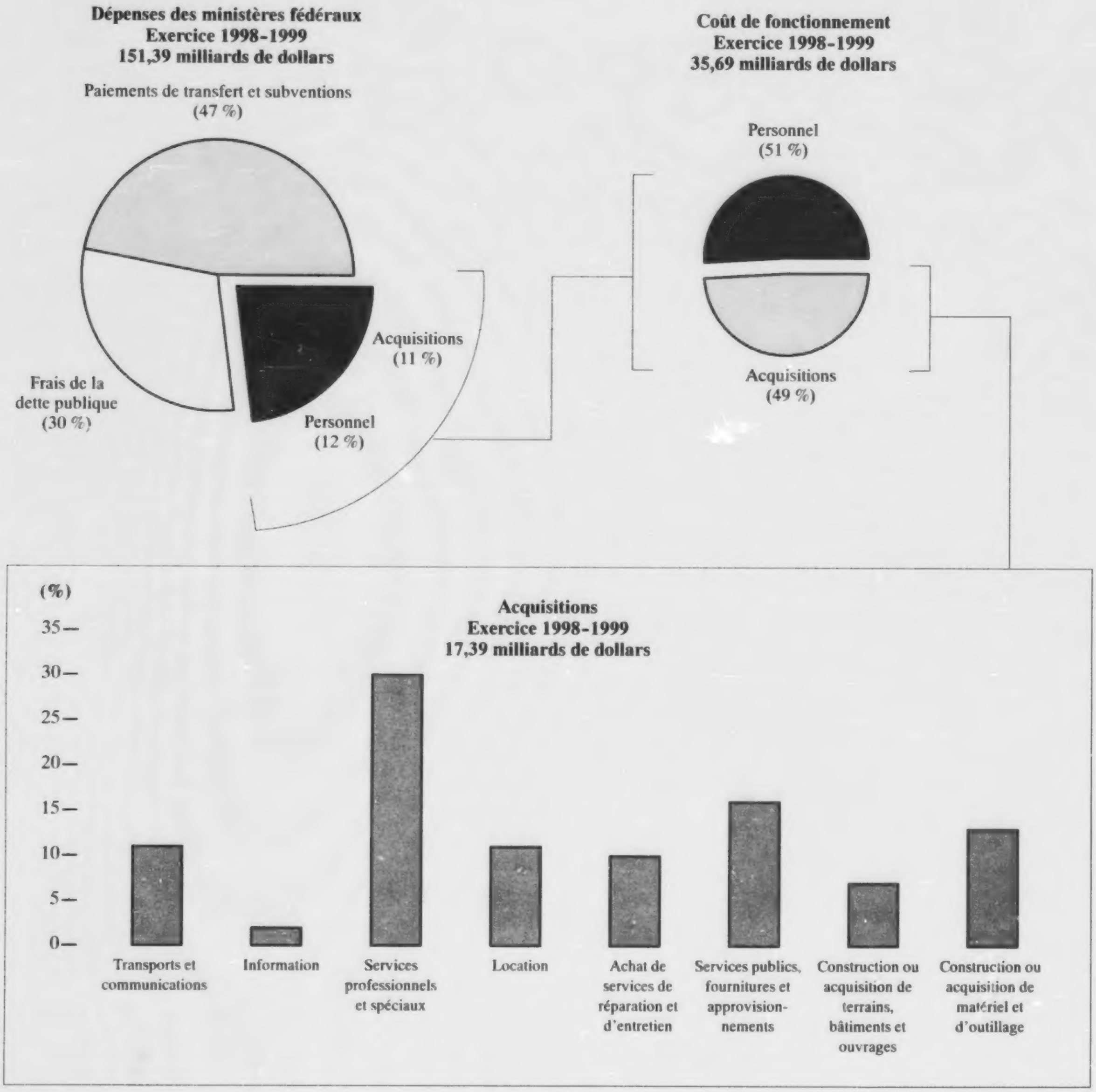
Son dernier rapport, qui date de juin 2000, porte sur le chapitre 30, Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique au moyen de préavis d'adjudication de contrat, du Rapport de novembre 1999. Dans ce rapport, le Comité a formulé les recommandations qui suivent à propos des modifications qui, selon lui, devraient être apportées au Rapport :

4. « Que le Secrétariat du Conseil du Trésor surveille l'examen, par les ministères, des contestations des préavis d'adjudication de contrats et, dans ses rapports annuels sur les marchés, en commençant avec son rapport de 2001, qu'il donne un compte rendu des résultats, accompagné d'explications détaillées montrant pourquoi les contestations ont été soit acceptées soit rejetées.

5. Que le Secrétariat du Conseil du Trésor cesse de considérer comme étant concurrentiels les marchés à fournisseur unique annoncés par préavis d'adjudication de contrat jusqu'à la mise en oeuvre complète des recommandations du vérificateur général du Canada et du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes concernant les marchés à fournisseur unique et jusqu'à ce que le Secrétariat puisse donner une garantie raisonnable de la conformité à toutes les exigences actuelles relatives aux conditions en vertu desquelles les marchés à fournisseur unique peuvent être accordés. »

Pièce 29.1

Dépenses et acquisitions du gouvernement fédéral, 1998-1999



Source : *Comptes publics du Canada*, 1998-1999

Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

Pièce 29.1 (suite)

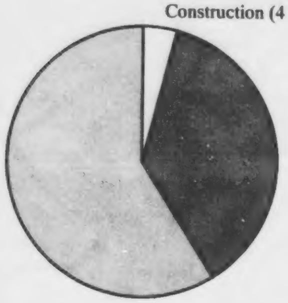
Dépenses et acquisitions du gouvernement fédéral, 1998-1999

Explication partielle des écarts entre les chiffres des *Comptes publics du Canada* et ceux qui figurent dans le *Rapport annuel sur les marchés.*

Article courant	En millions de dollars	Partie de l'article courant — non inclus dans le *Rapport annuel sur les marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor	En millions de dollars
02 Transports et communications	1 920	Déplacements et logement	1 042
03 Information	379		
04 Services professionnels et spéciaux	5 161		
05 Location	1 833	Biens immobiliers — bâtiments	991
06 Achat de services de réparation et d'entretien	1 780		
07 Services publics, fournitures et approvisionnements	2 791	Services publics	278
08 Construction ou acquisition de terrains, bâtiments et ouvrages	1 192	Achat de terrains et bâtiments	1 059
09 Construction ou acquisition de matériel et d'outillage	2 334		
Total partiel	**17 390**		
(moins les exclusions)	3 370		**3 370**
Montant estimatif des dépenses — 1998-1999	**14 020**		

Source: *Comptes publics du Canada*, 1998-1999

***Rapport annuel sur les marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor**
1998 (année civile)
13,43 milliards de dollars



Source : *Rapport annuel sur les marchés 1998*

Pièce 29.1 (suite)

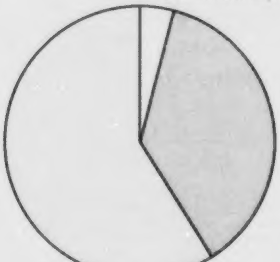
Dépenses et acquisitions du gouvernement fédéral, 1998-1999

Explication partielle des écarts entre les chiffres des *Comptes publics du Canada* et ceux qui figurent dans le *Rapport annuel sur les marchés*.

Article courant	En millions de dollars	Partie de l'article courant — non inclus dans le *Rapport annuel sur les marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor	En millions de dollars
02 Transports et communications	1 920	Déplacements et logement	1 042
03 Information	379		
04 Services professionnels et spéciaux	5 161		
05 Location	1 833	Biens immobiliers — bâtiments	991
06 Achat de services de réparation et d'entretien	1 780		
07 Services publics, fournitures et approvisionnements	2 791	Services publics	278
08 Construction ou acquisition de terrains, bâtiments et ouvrages	1 192	Achat de terrains et bâtiments	1 059
09 Construction ou acquisition de matériel et d'outillage	2 334		
Total partiel	**17 390**		
(moins les exclusions)	3 370		**3 370**
Montant estimatif des dépenses — 1998-1999	**14 020**		

Source: *Comptes publics du Canada*, 1998-1999

Rapport annuel sur les marchés **du Secrétariat du Conseil du Trésor**
1998 (année civile)
13,43 milliards de dollars



Source : *Rapport annuel sur les marchés 1998*

La présente vérification donne suite à cette recommandation et à la nécessité de fournir au Parlement de l'information sur d'autres questions abordées dans les recommandations formulées par divers comités relativement à l'information sur la passation des marchés.

Objet de la vérification

Une offre à commandes est une entente non contraignante conclue entre le gouvernement fédéral et un éventuel fournisseur. Il ne s'agit pas d'un marché au sens du *Règlement sur les marchés de l'État*.

29.17 Le présent chapitre porte sur le *Rapport annuel sur les marchés 1998* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Celui-ci diffuse un sommaire de l'information sur son site Web, dans deux annexes établies à l'échelle du gouvernement. En outre, il fournit des détails dans une annexe qui présente l'information par ministère. Les activités sont réparties en deux catégories : les marchés d'une valeur inférieure à 25 000 $ et les marchés de 25 000 $ et plus. Si le nombre de marchés d'une valeur inférieure à 25 000 $ est relativement élevé, il n'en demeure pas moins que ces marchés ne représentent qu'environ 10,5 p. 100 de la valeur, soit 1,4 milliard de dollars.

29.18 Nous voulions déterminer la mesure dans laquelle le Rapport nous donne une information récapitulative exacte sur la passation des marchés. Plus précisément, nous voulions évaluer la validité, la fiabilité, la transparence et la pertinence du Rapport, en particulier au regard des besoins exprimés par les parlementaires. Les données offertes ne nous permettent pas de quantifier l'effet de plusieurs faiblesses sur le Rapport, ni d'évaluer leur interaction réciproque. Par conséquent, nous ne pouvons évaluer la mesure dans laquelle ces lacunes influent sur la présentation fidèle du Rapport dans son ensemble. Des détails additionnels concernant la vérification sont fournis à la rubrique **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Validité des données

29.19 Par « validité », on entend la mesure dans laquelle les données représentent ce qu'elles sont censées représenter et ne portent pas sur divers types d'activité sans distinction. Lorsqu'il convient de faire une distinction entre plusieurs types d'activité, l'information les concernant doit être ventilée comme il se doit ou présentée dans des annexes distinctes. Dans le cas qui nous occupe, les données du *Rapport annuel sur les marchés* représentent les activités liées à la passation des marchés menées conformément au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la *Politique sur les marchés* du gouvernement, pendant la période de référence. Par conséquent, nous nous attendrions à ce que :

- les données concernant les marchés initiaux soient séparées des données concernant les modifications;
- les données concernant les offres à commandes et les paiements par cartes de crédit, qui ne sont pas des marchés, soient séparées de l'information fournie dans le Rapport sur les marchés initiaux.

29.20 Notre examen de la validité des données a mis en relief trois types de transactions mentionnés ci-dessus : les offres à commandes, les cartes d'achat et les modifications (voir la pièce 29.2).

Les offres à commandes ne sont pas des marchés

29.21 Des données sur les offres à commandes figurent dans le Rapport publié pour l'année 1998 alors que les données concernant les commandes subséquentes n'y figurent pas. Il ne convient pas de regrouper les données portant, d'une part, sur les offres à commandes et, d'autre part, sur les marchés. Une offre à commandes est une

Pièce 29.2

Résumé des données par cartes d'achat/de crédit, modifications, offres à commandes et passation des marchés, 1998

Tous les ministères et organismes assujettis au *Règlement sur les marchés de l'État.*

1998 - Valeur totale des marchés attribués

Valeur	Procédure de sollicitation *	Chiffres déclarés Total		Cartes d'achat/de crédit Total		Modifications (nettes) Total		Offres à commandes Total		Passation des marchés Total	
		(000 $)	(%)	(000 $)	(%)	(000 $)	(%)	(000 $)	(%)	(000 $)	(%)
Marchés inférieurs à 25 000 $	Marchés concurrentiels	521 774	37,05	147 911	46,66	19 112	36,02	32 234	75,57	322 517	32,40
	PAC	14 872	1,06			10 124	19,09	81	0,19	4 667	0,47
	Marchés non concurrentiels	871 496	61,89	169 086	53,34	23 810	44,89	10 340	24,24	668 260	67,13
	Total partiel	1 408 142	100,00	316 997	100,00	53 046	100,00	42 655	100,00	995 444	100,00
Marchés de 25 000 $ et plus	Marchés concurrentiels	6 165 857	51,27			1 138 956	58,42	1 057 657	79,25	3 969 244	45,40
	PAC	1 813 426	15,08			196 652	10,09	2 212	0,17	1 614 562	18,47
	Marchés non concurrentiels	4 046 756	33,65			614 010	31,49	274 699	20,58	3 158 047	36,13
	Total partiel	12 026 039	100,00			1 949 618	100,00	1 334 568	100,00	8 741 853	100,00
Tous les marchés	Marchés concurrentiels	6 687 631	49,78	147 911	46,66	1 158 068	57,82	1 089 891	79,13	4 291 761	44,07
	PAC	1 828 298	13,61			206 776	10,33	2 293	0,17	1 619 229	16,63
	Marchés non concurrentiels	4 918 252	36,61	169 086	53,34	637 820	31,85	285 039	20,70	3 826 307	39,30
Total		13 434 181	100,00	316 997	100,00	2 002 664	100,00	1 377 223	100,00	9 737 297	100,00

1998 - Nombre total de marchés

Valeur	Procédure de sollicitation *	Chiffres déclarés		Cartes d'achat		Modifications		Offres à commandes		Total rajusté	
		N^bre	(%)	N^bre	(%)	N^bre	(%)	N^bre	(%)	N^bre	(%)
Marchés inférieurs à 25 000 $	Marchés concurrentiels	550 998	36,16	419 490	37,95			3 056	77,17	128 452	31,00
	PAC	578	0,04					6	0,15	572	0,14
	Marchés non concurrentiels	972 064	63,80	685 886	62,05			898	22,68	285 280	68,86
	Total partiel	1 523 640	100,00	1 105 376	100,00			3 960	100,00	414 304	100,00
Marchés de 25 000 $ et plus	Marchés concurrentiels	13 023	64,20					3 044	87,55	9 979	59,37
	PAC	3 606	17,78					13	0,37	3 593	21,38
	Marchés non concurrentiels	3 655	18,02					420	12,08	3 235	19,25
	Total partiel	20 284	100,00					3 477	100,00	16 807	100,00
Tous les marchés	Marchés concurrentiels	564 021	36,53	419 490	37,95			6 100	82,02	138 431	32,11
	PAC	4 184	0,27					19	0,26	4 165	0,97
	Marchés non concurrentiels	975 719	63,20	685 886	62,05			1 318	17,72	288 515	66,92
Total		1 543 924	100,00	1 105 376	100,00			7 437	100,00	431 111	100,00

*Voir la définition des procédures de sollicitation à la pièce 29.8.

Source : *Rapport annuel sur les marchés 1998*
Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et par le Secrétariat du Conseil du Trésor

Certaines offres à commandes ne font jamais l'objet de commandes subséquentes.

entente non contraignante conclue entre le gouvernement fédéral et un éventuel fournisseur. Il ne s'agit pas d'un marché au sens du *Règlement sur les marchés de l'État*. Dans ce genre d'entente, le fournisseur accepte de fournir, à un prix fixe, les biens ou les services prévus jusqu'à concurrence d'un montant maximal, à la demande du gouvernement. Il n'y a marché que lorsqu'il y a commande subséquente à une offre à commandes, et qu'un marché prévoyant la quantité requise et le mode de prestation est conclu entre l'État et le fournisseur.

29.22 Étant donné que les offres à commandes ne sont pas des marchés proprement dits, les données qui s'y rapportent devraient être présentées de façon distincte, soit séparément des données qui portent sur les marchés véritables. Le fait de regrouper ces deux types de données a pour effet de surestimer l'activité de passation des marchés et d'entraîner la communication de données sur les marchés qui ne sont ni valables ni fiables. L'incidence de ce regroupement des deux types de données sur la valeur monétaire est importante. Par exemple, les données provenant de TPSGC montrent qu'en 1998, le Ministère a déclaré plus de 1,3 milliard de dollars au titre des offres à commandes dans le *Rapport annuel sur les marchés*, pour des montants supérieurs à 25 000 $.

29.23 Vu que les offres à commandes ne sont pas des marchés, la valeur se rattachant à une offre à commandes donnée ne représente qu'une estimation d'un besoin exprimé ultérieurement. En fait, certaines offres à commandes ne font jamais l'objet de commandes subséquentes. Toutefois, dans le Rapport, une offre à commandes (par exemple d'une valeur de 25 000 $) qui n'a donné lieu à aucune commande subséquente figure quand même au titre de la passation des marchés pour une valeur de 25 000 $. Nous avons même décelé des cas de « déclaration double » au sens où l'offre à commandes et les commandes subséquentes à celle-ci figuraient dans les données.

29.24 La pièce 29.3 présente quelques éléments d'information sur le nombre

Pièce 29.3

Offres à commandes, 1998

Valeur	Procédure de sollicitation	Nombre d'offres à commandes		Valeur des offres à commandes	
		Nombre	Pourcentage du nombre total	Valeur (000 $)	Pourcentage de la valeur totale
Offres à commandes inférieures à 25 000 $	Marchés concurrentiels	3 056	77,17	32 234 $	75,57
	PAC	6	0,15	81 $	0,19
	Marchés non concurrentiels	898	22,68	10 340 $	24,24
	Total partiel	3 960	100,00	42 655 $	100,00
	Proportion	53,25 %		3,1 %	
Offres à commandes de 25 000 $ et plus	Marchés concurrentiels	3 044	87,55	1 057 657 $	79,25
	PAC	13	0,37	2 212 $	0,17
	Marchés non concurrentiels	420	12,08	274 699 $	20,58
	Total partiel	3 477	100,00	1 334 568 $	100,00
	Proportion	46,75 %		96,9 %	
Toutes les offres à commandes	Marchés concurrentiels	6 100	82,02	1 089 891 $	79,13
	PAC	19	0,26	2 293 $	0,17
	Marchés non concurrentiels	1 318	17,72	285 039 $	20,70
Total		**7 437**	**100,00**	**1 377 223 $**	**100,00**

Source : Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

46

d'offres à commandes conclues en 1998 et la valeur monétaire qu'elles représentent. Il est impossible de déterminer toutes les conséquences du fait d'inclure, dans le Rapport, des activités liées à la valeur de 1,3 milliard de dollars d'offres à commandes, en raison de l'absence de données fiables et complètes sur les véritables marchés auxquels ont donné lieu les commandes subséquentes aux offres à commandes, à l'échelle du gouvernement. Le Rapport ne donne aucune information concernant le nombre et la valeur des marchés passés à l'issue des offres à commandes. Or, vu la nature des données fournies, il est impossible de déterminer avec certitude l'ampleur de cette omission importante. Comme pour les autres marchés, l'information dont il faut disposer pour rendre compte des commandes subséquentes à l'égard des offres à commandes devrait être tenue par l'autorité compétente et être communiquée au Secrétariat du Conseil du Trésor de la même façon que pour les autres marchés. Nous avons également remarqué que les exigences en matière de rapport de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) obligent le gouvernement, aux termes de la loi, à recueillir des données concernant les marchés liés à des commandes subséquentes.

Les paiements effectués par cartes d'achat/de crédit ne devraient pas figurer dans un rapport sur les marchés

29.25 Des cartes d'achat/de crédit sont remises aux membres du personnel pour le compte des ministères et des organismes fédéraux, pour régler des achats de faible valeur. La carte d'achat est née d'une initiative du gouvernement, lancée en décembre 1991 par le Secrétariat du Conseil du Trésor, et elle constitue un moyen pratique d'acquérir des biens et des services et de les payer (dans les limites du pouvoir délégué en matière d'achats) lorsqu'il est rentable, efficace et possible de le faire.

29.26 Le *Rapport annuel sur les marchés 1998* indique, à propos des marchés d'une valeur inférieure à 25 000 $, que plus d'un million de paiements ont été effectués par cartes de crédit, ce qui représente une valeur approximative de 300 millions de dollars. Selon nous, les paiements par cartes d'achat ne constituent pas des marchés au sens de la *Politique sur les marchés* du gouvernement, et ils sont assujettis à une exigence distincte de la politique. L'information à ce sujet devrait donc être présentée séparément dans le Rapport. Comme c'est le cas pour les offres à commandes, si l'on peut recueillir une information suffisamment fiable et complète sur ce genre d'activités, il pourrait être utile de la présenter dans une note ou une annexe distincte dans les futurs rapports. La pièce 29.4 présente quelques données distinctes sur les paiements effectués par cartes d'achat.

Le *Rapport annuel sur les marchés 1998* indique que plus d'un million de paiements d'une valeur approximative de 300 millions de dollars ont été effectués par cartes de crédit.

Modifications et rapport distinct

29.27 Les marchés peuvent être modifiés à divers égards, et leur valeur peut augmenter ou diminuer en conséquence. Le Rapport de 1998 indique que la valeur nette de toutes les modifications apportées pendant la période de référence représentait tout juste plus de 2 milliards de dollars. L'information concernant les modifications est présentée de façon distincte dans le Rapport, à la pièce 29.5.

Pièce 29.4

Paiements effectués par cartes d'achat, 1998

Valeur	Procédure de sollicitation	Nombre de paiements	Pourcentage du nombre total
Marchés inférieurs à 25 000 $	Marchés concurrentiels	419 490	37,95
	PAC		
	Marchés non concurrentiels	685 886	62,05
	Total partiel	1 105 376	100,00

Source : Données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor

46

Certaines offres à commandes ne font jamais l'objet de commandes subséquentes.

entente non contraignante conclue entre le gouvernement fédéral et un éventuel fournisseur. Il ne s'agit pas d'un marché au sens du *Règlement sur les marchés de l'État*. Dans ce genre d'entente, le fournisseur accepte de fournir, à un prix fixe, les biens ou les services prévus jusqu'à concurrence d'un montant maximal, à la demande du gouvernement. Il n'y a marché que lorsqu'il y a commande subséquente à une offre à commandes, et qu'un marché prévoyant la quantité requise et le mode de prestation est conclu entre l'État et le fournisseur.

29.22 Étant donné que les offres à commandes ne sont pas des marchés proprement dits, les données qui s'y rapportent devraient être présentées de façon distincte, soit séparément des données qui portent sur les marchés véritables. Le fait de regrouper ces deux types de données a pour effet de surestimer l'activité de passation des marchés et d'entraîner la communication de données sur les marchés qui ne sont ni valables ni fiables. L'incidence de ce regroupement des deux types de données sur la valeur monétaire est importante. Par exemple, les données provenant de TPSGC montrent qu'en 1998, le Ministère a déclaré plus de 1,3 milliard de dollars au titre des offres à commandes dans le *Rapport annuel sur les marchés*, pour des montants supérieurs à 25 000 $.

29.23 Vu que les offres à commandes ne sont pas des marchés, la valeur se rattachant à une offre à commandes donnée ne représente qu'une estimation d'un besoin exprimé ultérieurement. En fait, certaines offres à commandes ne font jamais l'objet de commandes subséquentes. Toutefois, dans le Rapport, une offre à commandes (par exemple d'une valeur de 25 000 $) qui n'a donné lieu à aucune commande subséquente figure quand même au titre de la passation des marchés pour une valeur de 25 000 $. Nous avons même décelé des cas de « déclaration double » au sens où l'offre à commandes et les commandes subséquentes à celle-ci figuraient dans les données.

29.24 La pièce 29.3 présente quelques éléments d'information sur le nombre

Pièce 29.3

Offres à commandes, 1998

		Nombre d'offres à commandes		Valeur des offres à commandes	
Valeur	**Procédure de sollicitation**	**Nombre**	**Pourcentage du nombre total**	**Valeur (000 $)**	**Pourcentage de la valeur totale**
Offres à commandes inférieures à 25 000 $	Marchés concurrentiels	3 056	77,17	32 234 $	75,57
	PAC	6	0,15	81 $	0,19
	Marchés non concurrentiels	898	22,68	10 340 $	24,24
	Total partiel	3 960	100,00	42 655 $	100,00
	Proportion	53,25 %		3,1 %	
Offres à commandes de 25 000 $ et plus	Marchés concurrentiels	3 044	87,55	1 057 657 $	79,25
	PAC	13	0,37	2 212 $	0,17
	Marchés non concurrentiels	420	12,08	274 699 $	20,58
	Total partiel	3 477	100,00	1 334 568 $	100,00
	Proportion	46,75 %		96,9 %	
Toutes les offres à commandes	Marchés concurrentiels	6 100	82,02	1 089 891 $	79,13
	PAC	19	0,26	2 293 $	0,17
	Marchés non concurrentiels	1 318	17,72	285 039 $	20,70
Total		**7 437**	**100,00**	**1 377 223 $**	**100,00**

Source : Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

d'offres à commandes conclues en 1998 et la valeur monétaire qu'elles représentent. Il est impossible de déterminer toutes les conséquences du fait d'inclure, dans le Rapport, des activités liées à la valeur de 1,3 milliard de dollars d'offres à commandes, en raison de l'absence de données fiables et complètes sur les véritables marchés auxquels ont donné lieu les commandes subséquentes aux offres à commandes, à l'échelle du gouvernement. Le Rapport ne donne aucune information concernant le nombre et la valeur des marchés passés à l'issue des offres à commandes. Or, vu la nature des données fournies, il est impossible de déterminer avec certitude l'ampleur de cette omission importante. Comme pour les autres marchés, l'information dont il faut disposer pour rendre compte des commandes subséquentes à l'égard des offres à commandes devrait être tenue par l'autorité compétente et être communiquée au Secrétariat du Conseil du Trésor de la même façon que pour les autres marchés. Nous avons également remarqué que les exigences en matière de rapport de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) obligent le gouvernement, aux termes de la loi, à recueillir des données concernant les marchés liés à des commandes subséquentes.

Les paiements effectués par cartes d'achat/de crédit ne devraient pas figurer dans un rapport sur les marchés

29.25 Des cartes d'achat/de crédit sont remises aux membres du personnel pour le compte des ministères et des organismes fédéraux, pour régler des achats de faible valeur. La carte d'achat est née d'une initiative du gouvernement, lancée en décembre 1991 par le Secrétariat du Conseil du Trésor, et elle constitue un moyen pratique d'acquérir des biens et des services et de les payer (dans les limites du pouvoir délégué en matière d'achats) lorsqu'il est rentable, efficace et possible de le faire.

29.26 Le *Rapport annuel sur les marchés 1998* indique, à propos des marchés d'une valeur inférieure à 25 000 $, que plus d'un million de paiements ont été effectués par cartes de crédit, ce qui représente une valeur approximative de 300 millions de dollars. Selon nous, les paiements par cartes d'achat ne constituent pas des marchés au sens de la *Politique sur les marchés* du gouvernement, et ils sont assujettis à une exigence distincte de la politique. L'information à ce sujet devrait donc être présentée séparément dans le Rapport. Comme c'est le cas pour les offres à commandes, si l'on peut recueillir une information suffisamment fiable et complète sur ce genre d'activités, il pourrait être utile de la présenter dans une note ou une annexe distincte dans les futurs rapports. La pièce 29.4 présente quelques données distinctes sur les paiements effectués par cartes d'achat.

Le *Rapport annuel sur les marchés 1998* indique que plus d'un million de paiements d'une valeur approximative de 300 millions de dollars ont été effectués par cartes de crédit.

Modifications et rapport distinct

29.27 Les marchés peuvent être modifiés à divers égards, et leur valeur peut augmenter ou diminuer en conséquence. Le Rapport de 1998 indique que la valeur nette de toutes les modifications apportées pendant la période de référence représentait tout juste plus de 2 milliards de dollars. L'information concernant les modifications est présentée de façon distincte dans le Rapport, à la pièce 29.5.

Pièce 29.4

Paiements effectués par cartes d'achat, 1998

Valeur	Procédure de sollicitation	Nombre de paiements	Pourcentage du nombre total
Marchés inférieurs à 25 000 $	Marchés concurrentiels	419 490	37,95
	PAC		
	Marchés non concurrentiels	685 886	62,05
	Total partiel	1 105 376	100,00

Source : Données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor

29.28 Les modifications sont une forme d'activités liées à la passation des marchés et, par conséquent, il convient d'en faire état dans le *Rapport annuel sur les marchés*. Toutefois, elles diffèrent largement des marchés initiaux auxquels elles se rapportent. Il conviendrait donc d'en rendre compte dans une annexe distincte du Rapport. Elles seraient ainsi plus visibles et cela apporterait le degré de détail requis pour rendre l'information concernant les modifications plus utile. Par exemple, il serait utile de communiquer la valeur totale des modifications à la hausse et à la baisse séparément. Il conviendrait également de fournir des données pour l'année en cours et les années antérieures (voir l'encadré à la page 29-18).

29.29 La pièce 29.6 présente, pour l'année 1998, des données sur les modifications apportées par TPSGC, au moyen du système Environnement automatisé pour les acheteurs (EAA). L'EAA couvre plus de 90 p. 100 des marchés adjugés par TPSGC pour le compte des ministères. Comme le montre la pièce, la plupart des modifications se rapportent à des marchés adjugés au cours des années antérieures.

Pièce 29.5

Modifications (nettes), 1998

Valeur	Procédure de sollicitation	Valeur nette (000 $)	Pourcentage de la valeur totale
Modifications inférieures à 25 000 $	Marchés concurrentiels	19 112 $	36,02
	PAC	10 124 $	19,09
	Marchés non concurrentiels	23 810 $	44,89
	Total partiel	53 046 $	100,00
Modifications de 25 000 $ et plus	Marchés concurrentiels	1 138 956 $	58,42
	PAC	196 652 $	10,09
	Marchés non concurrentiels	614 010 $	31,49
	Total partiel	1 949 618 $	100,00
Toutes les modifications	Marchés concurrentiels	1 158 068 $	57,82
	PAC	206 776 $	10,33
	Marchés non concurrentiels	637 820 $	31,85
Total		**2 002 664 $**	**100,00**

Source : *Rapport annuel sur les marchés 1998*
Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

29.30 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait présenter les données se rapportant aux offres à commandes, aux paiements effectués par cartes d'achat/de crédit et aux modifications séparément de celles qui se rapportent aux principales activités liées à la passation des marchés dans le *Rapport annuel sur les marchés*.

29.31 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait examiner la possibilité de recueillir et de communiquer des données sur les marchés subséquents à des offres à commandes à la fois pour améliorer le contenu du Rapport et pour respecter l'obligation du gouvernement de présenter des rapports en matière de commerce international.

29.32 Dans la mesure où des renseignements fiables et complets peuvent être recueillis sur les paiements effectués par cartes d'achat/de crédit, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait présenter cette information dans une annexe distincte du Rapport.

29.33 En ce qui concerne les modifications, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait communiquer l'information distincte concernant les hausses et les baisses de valeur, pour l'année en cours et pour les années antérieures. Cette information devrait figurer dans une annexe distincte du Rapport.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor a procédé à plusieurs changements dans son Rapport des acquisitions de 1999 (auparavant connu sous le titre de Rapport sur les marchés), changements qui sont conformes aux recommandations du vérificateur général. Ces changements enrichissent l'information déjà poussée sur les marchés que procurent Contrats Canada (*http://www.contracts canada.gc.ca*), les rapports au Parlement*

exigés par la loi, ainsi que les vérifications internes et le contenu des sites Web du gouvernement. Dans le rapport de 1999, des renseignements séparés sont présentés sur les modifications et sur les opérations faites par cartes d'achat. Le Secrétariat, en coopération étroite avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et les ministères et organismes clés, examinera la faisabilité d'étendre son travail aux offres à commandes.

Fiabilité des données

29.34 Aux fins de la vérification, nous entendons par fiabilité la mesure dans laquelle le processus suivi pour recueillir et présenter les données aboutit effectivement à une information exacte et complète. Pour les fins de la présente vérification, nous avons examiné la fiabilité des données afin de déterminer dans quelle mesure :

- les marchés ont été classés dans la bonne catégorie (marchés concurrentiels, préavis d'adjudication de contrat ou marchés non concurrentiels);
- les données se rapportant au nombre de marchés adjugés et à leur valeur sont complètes et exactes, c'est-à-dire si tous les marchés (et seulement ces marchés) devant figurer dans le rapport, y figurent effectivement.

29.35 La fiabilité des données se rapportant aux deux aspects dont il est question précédemment nous préoccupe. Certains problèmes de fiabilité peuvent être liés au processus suivi pour préparer et présenter les données, que nous abordons à partir du paragraphe 29.48.

Classification des marchés

29.36 Aux fins de notre contrôle de corroboration, nous avons examiné en détail 590 marchés d'une valeur globale d'environ 7 milliards de dollars. Les marchés ont été sélectionnés parmi quelque 20 000 marchés, traités soit par TPSGC soit par un autre ministère, qui représentaient une valeur d'environ 10 milliards de dollars, sans compter les modifications. Notre échantillon de 590 marchés constituait une fraction importante (environ 70 p. 100) de la valeur totale de 10 milliards de dollars,

Pièce 29.6

Tableau des modifications visant des marchés de 1998 attribués uniquement par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

	Année en cours Valeur des modifications (000 $)	Valeur initiale des marchés de l'année en cours qui ont été modifiés (000 $)	Pourcentage	Valeur initiale des marchés de l'année précédente qui ont été modifiés	Modifications pour l'année précédente (000 $)	Total des modifications (000 $)
Augmentation de la valeur	176 703 $	1 177 325 $	15 %	(information	1 785 547 $	1 962 250 $
Nombre de modifications	1 934			non disponible)	3 498	5 432
Baisse de la valeur	-49 473 $	303 770 $	-16 %		-125 434 $	-174 907 $
Nombre de modifications	624				785	1 409
Valeur nette des modifications	127 230 $		8,6 %		1 660 113 $	1 787 343 $
Valeur totale		1 481 095 $				

(Compte non tenu du Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada)

Note : Passation des marchés en 1998 = 9 737 304 $ (25 000 $ et plus)

Source : Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

29.28 Les modifications sont une forme d'activités liées à la passation des marchés et, par conséquent, il convient d'en faire état dans le *Rapport annuel sur les marchés*. Toutefois, elles diffèrent largement des marchés initiaux auxquels elles se rapportent. Il conviendrait donc d'en rendre compte dans une annexe distincte du Rapport. Elles seraient ainsi plus visibles et cela apporterait le degré de détail requis pour rendre l'information concernant les modifications plus utile. Par exemple, il serait utile de communiquer la valeur totale des modifications à la hausse et à la baisse séparément. Il conviendrait également de fournir des données pour l'année en cours et les années antérieures (voir l'encadré à la page 29-18).

29.29 La pièce 29.6 présente, pour l'année 1998, des données sur les modifications apportées par TPSGC, au moyen du système Environnement automatisé pour les acheteurs (EAA). L'EAA couvre plus de 90 p. 100 des marchés adjugés par TPSGC pour le compte des ministères. Comme le montre la pièce, la plupart des modifications se rapportent à des marchés adjugés au cours des années antérieures.

Pièce 29.5

Modifications (nettes), 1998

Valeur	Procédure de sollicitation	Valeur nette (000 $)	Pourcentage de la valeur totale
Modifications inférieures à 25 000 $	Marchés concurrentiels	19 112 $	36,02
	PAC	10 124 $	19,09
	Marchés non concurrentiels	23 810 $	44,89
	Total partiel	53 046 $	100,00
Modifications de 25 000 $ et plus	Marchés concurrentiels	1 138 956 $	58,42
	PAC	196 652 $	10,09
	Marchés non concurrentiels	614 010 $	31,49
	Total partiel	1 949 618 $	100,00
Toutes les modifications	Marchés concurrentiels	1 158 068 $	57,82
	PAC	206 776 $	10,33
	Marchés non concurrentiels	637 820 $	31,85
Total		**2 002 664 $**	**100,00**

Source : *Rapport annuel sur les marchés 1998*
Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

29.30 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait présenter les données se rapportant aux offres à commandes, aux paiements effectués par cartes d'achat/de crédit et aux modifications séparément de celles qui se rapportent aux principales activités liées à la passation des marchés dans le *Rapport annuel sur les marchés*.

29.31 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait examiner la possibilité de recueillir et de communiquer des données sur les marchés subséquents à des offres à commandes à la fois pour améliorer le contenu du Rapport et pour respecter l'obligation du gouvernement de présenter des rapports en matière de commerce international.

29.32 Dans la mesure où des renseignements fiables et complets peuvent être recueillis sur les paiements effectués par cartes d'achat/de crédit, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait présenter cette information dans une annexe distincte du Rapport.

29.33 En ce qui concerne les modifications, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait communiquer l'information distincte concernant les hausses et les baisses de valeur, pour l'année en cours et pour les années antérieures. Cette information devrait figurer dans une annexe distincte du Rapport.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor a procédé à plusieurs changements dans son Rapport des acquisitions de 1999 (auparavant connu sous le titre de Rapport sur les marchés), changements qui sont conformes aux recommandations du vérificateur général. Ces changements enrichissent l'information déjà poussée sur les marchés que procurent Contrats Canada* (http://www.contracts canada.gc.ca)*, les rapports au Parlement*

exigés par la loi, ainsi que les vérifications internes et le contenu des sites Web du gouvernement. Dans le rapport de 1999, des renseignements séparés sont présentés sur les modifications et sur les opérations faites par cartes d'achat. Le Secrétariat, en coopération étroite avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et les ministères et organismes clés, examinera la faisabilité d'étendre son travail aux offres à commandes.

Fiabilité des données

29.34 Aux fins de la vérification, nous entendons par fiabilité la mesure dans laquelle le processus suivi pour recueillir et présenter les données aboutit effectivement à une information exacte et complète. Pour les fins de la présente vérification, nous avons examiné la fiabilité des données afin de déterminer dans quelle mesure :

- les marchés ont été classés dans la bonne catégorie (marchés concurrentiels, préavis d'adjudication de contrat ou marchés non concurrentiels);
- les données se rapportant au nombre de marchés adjugés et à leur valeur sont complètes et exactes, c'est-à-dire si tous les marchés (et seulement ces marchés) devant figurer dans le rapport, y figurent effectivement.

29.35 La fiabilité des données se rapportant aux deux aspects dont il est question précédemment nous préoccupe. Certains problèmes de fiabilité peuvent être liés au processus suivi pour préparer et présenter les données, que nous abordons à partir du paragraphe 29.48.

Classification des marchés

29.36 Aux fins de notre contrôle de corroboration, nous avons examiné en détail 590 marchés d'une valeur globale d'environ 7 milliards de dollars. Les marchés ont été sélectionnés parmi quelque 20 000 marchés, traités soit par TPSGC soit par un autre ministère, qui représentaient une valeur d'environ 10 milliards de dollars, sans compter les modifications. Notre échantillon de 590 marchés constituait une fraction importante (environ 70 p. 100) de la valeur totale de 10 milliards de dollars,

Pièce 29.6

Tableau des modifications visant des marchés de 1998 attribués uniquement par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

	Année en cours Valeur des modifications (000 $)	Valeur initiale des marchés de l'année en cours qui ont été modifiés (000 $)	Pourcentage	Valeur initiale des marchés de l'année précédente qui ont été modifiés	Modifications pour l'année précédente (000 $)	Total des modifications (000 $)
Augmentation de la valeur	176 703 $	1 177 325 $	15 %	(information non disponible)	1 785 547 $	1 962 250 $
Nombre de modifications	1 934				3 498	5 432
Baisse de la valeur	-49 473 $	303 770 $	-16 %		-125 434 $	-174 907 $
Nombre de modifications	624				785	1 409
Valeur nette des modifications	127 230 $		8,6 %		1 660 113 $	1 787 343 $
Valeur totale		1 481 095 $				

(Compte non tenu du Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada)

Note : Passation des marchés en 1998 = 9 737 304 $ (25 000 $ et plus)

Source : Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

car 89 d'entre eux étaient des marchés de très grande envergure, d'une valeur totale de plus de 6 milliards de dollars. L'un d'entre eux, d'une valeur de 2,99 milliards de dollars, se rattachait au Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada.

29.37 En examinant les 590 marchés, nous voulions déterminer la mesure dans laquelle ils avaient été classés dans la bonne catégorie, de sorte que les lecteurs du Rapport puissent se faire une idée du nombre de marchés concurrentiels passés par rapport au nombre de marchés non concurrentiels. Il est important de pouvoir le faire, car la transparence et la concurrence sont au coeur même de la politique du gouvernement sur les marchés.

29.38 Aux fins de notre sondage, nous avons divisé l'échantillon en deux grands groupes — les marchés de 10 millions de dollars et plus et les marchés de moins de 10 millions de dollars. Pour les marchés de 10 millions de dollars et plus, notre sondage a porté sur toute la population. Les marchés dans cette catégorie totalisaient plus de 6 milliards de dollars. Nous avons découvert que, dans le groupe des marchés de 10 millions de dollars et plus, des marchés représentant 292 millions de dollars avaient été mal classés du point de vue du mécanisme d'adjudication choisi.

29.39 Les autres marchés de l'échantillon retenu, soit 501 contrats d'une valeur de 895 millions de dollars, représentaient un ensemble d'une valeur approximative de 3,8 milliards de dollars. Notre sondage a révélé que 126 millions de dollars de marchés avaient été mal classés. Il en résulte que, selon l'estimation la plus exacte possible fondée sur les résultats de l'échantillon, environ 520 millions de dollars de marchés auraient été mal classés.

29.40 L'erreur la plus fréquemment commise, et de loin, réside dans la classification des marchés qui sont censés avoir été adjugés selon l'approche « concurrentielle traditionnelle ». Il semble que l'expression n'ait pas été claire, tant pour les nombreuses personnes qui ont préparé l'information que pour les utilisateurs. En conséquence, de nombreux

Modifications et besoin d'améliorer l'information à ce sujet — Observations du Comité permanent des opérations gouvernementales

Dans un rapport préliminaire paru en décembre 1995, le président du Comité permanent des opérations gouvernementales recommandait que :

> *« Modifications — Étant donné l'augmentation alarmante des modifications apportées aux marchés publics, le Comité recommande ce qui suit :*
>
> *a) Chaque ministère devrait charger un comité de la haute direction d'examiner toutes les modifications.*
>
> *b) L'entrepreneur devrait justifier les modifications auprès du ministère responsable du contrat.*
>
> *c) Il faudrait répartir les modifications entre des sous-catégories comme dépassements de coût, ajouts légitimes, etc., dans le but de réduire sensiblement les dépassements de coût inutiles.*
>
> *d) Il faudrait que les sous-catégories de modifications soient assorties de tolérances variables devant être déterminées par un organisme central.*
>
> *Le comité recommande d'utiliser 10 p. 100 comme balise dans le cas d'un dépassement de coût. »*

Les modifications ont également été visées dans un rapport du Comité permanent datant d'avril 1997.

> *« Augmentation du nombre de modifications de marchés*
>
> 22. Le Comité s'inquiète également de voir que la plupart des ministères et organismes ont de plus en plus recours à la modification de marchés. Le SCT a signalé qu'en 1994-1995, le nombre de modifications apportées aux contrats de 25 000 $ n'avait pas beaucoup diminué par rapport à l'exercice précédent, et que la valeur de ces modifications n'avait que très peu baissé, passant de 1,83 milliard à 1,15 milliard de dollars, ce qui correspond à environ 21 p. 100 de la valeur totale (5,6 milliards de dollars) des contrats originaux.
>
> 23. Le Comité, comme le Conseil du Trésor, se soucie du grand nombre de modifications de marchés. Dans de nombreux cas, ces modifications sont nécessaires et se justifient; dans d'autres, la mauvaise gestion du projet et les contrôles financiers défaillants ont entraîné des dépassements de coût. Selon le Comité, le Conseil du Trésor est le responsable de l'adjudication de contrats au sein de chaque ministère et organisme et devraient surveiller de plus près le rendement des marchés. »

13 410

Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

car 89 d'entre eux étaient des marchés de très grande envergure, d'une valeur totale de plus de 6 milliards de dollars. L'un d'entre eux, d'une valeur de 2,99 milliards de dollars, se rattachait au Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada.

29.37 En examinant les 590 marchés, nous voulions déterminer la mesure dans laquelle ils avaient été classés dans la bonne catégorie, de sorte que les lecteurs du Rapport puissent se faire une idée du nombre de marchés concurrentiels passés par rapport au nombre de marchés non concurrentiels. Il est important de pouvoir le faire, car la transparence et la concurrence sont au coeur même de la politique du gouvernement sur les marchés.

29.38 Aux fins de notre sondage, nous avons divisé l'échantillon en deux grands groupes — les marchés de 10 millions de dollars et plus et les marchés de moins de 10 millions de dollars. Pour les marchés de 10 millions de dollars et plus, notre sondage a porté sur toute la population. Les marchés dans cette catégorie totalisaient plus de 6 milliards de dollars. Nous avons découvert que, dans le groupe des marchés de 10 millions de dollars et plus, des marchés représentant 292 millions de dollars avaient été mal classés du point de vue du mécanisme d'adjudication choisi.

29.39 Les autres marchés de l'échantillon retenu, soit 501 contrats d'une valeur de 895 millions de dollars, représentaient un ensemble d'une valeur approximative de 3,8 milliards de dollars. Notre sondage a révélé que 126 millions de dollars de marchés avaient été mal classés. Il en résulte que, selon l'estimation la plus exacte possible fondée sur les résultats de l'échantillon, environ 520 millions de dollars de marchés auraient été mal classés.

29.40 L'erreur la plus fréquemment commise, et de loin, réside dans la classification des marchés qui sont censés avoir été adjugés selon l'approche « concurrentielle traditionnelle ». Il semble que l'expression n'ait pas été claire, tant pour les nombreuses personnes qui ont préparé l'information que pour les utilisateurs. En conséquence, de nombreux

Modifications et besoin d'améliorer l'information à ce sujet — Observations du Comité permanent des opérations gouvernementales

Dans un rapport préliminaire paru en décembre 1995, le président du Comité permanent des opérations gouvernementales recommandait que :

> *« Modifications — Étant donné l'augmentation alarmante des modifications apportées aux marchés publics, le Comité recommande ce qui suit :*
>
> *a) Chaque ministère devrait charger un comité de la haute direction d'examiner toutes les modifications.*
>
> *b) L'entrepreneur devrait justifier les modifications auprès du ministère responsable du contrat.*
>
> *c) Il faudrait répartir les modifications entre des sous-catégories comme dépassements de coût, ajouts légitimes, etc., dans le but de réduire sensiblement les dépassements de coût inutiles.*
>
> *d) Il faudrait que les sous-catégories de modifications soient assorties de tolérances variables devant être déterminées par un organisme central.*
>
> *Le comité recommande d'utiliser 10 p. 100 comme balise dans le cas d'un dépassement de coût. »*

Les modifications ont également été visées dans un rapport du Comité permanent datant d'avril 1997.

> *« Augmentation du nombre de modifications de marchés*

22. Le Comité s'inquiète également de voir que la plupart des ministères et organismes ont de plus en plus recours à la modification de marchés. Le SCT a signalé qu'en 1994-1995, le nombre de modifications apportées aux contrats de 25 000 $ n'avait pas beaucoup diminué par rapport à l'exercice précédent, et que la valeur de ces modifications n'avait que très peu baissé, passant de 1,83 milliard à 1,15 milliard de dollars, ce qui correspond à environ 21 p. 100 de la valeur totale (5,6 milliards de dollars) des contrats originaux.

23. Le Comité, comme le Conseil du Trésor, se soucie du grand nombre de modifications de marchés. Dans de nombreux cas, ces modifications sont nécessaires et se justifient; dans d'autres, la mauvaise gestion du projet et les contrôles financiers défaillants ont entraîné des dépassements de coût. Selon le Comité, le Conseil du Trésor est le responsable de l'adjudication de contrats au sein de chaque ministère et organisme et devraient surveiller de plus près le rendement des marchés. »

marchés attribués au moyen du système d'appel d'offres électronique ont été classés à tort dans la catégorie des marchés « concurrentiels traditionnels ».

29.41 Nos sondages visaient essentiellement à déterminer si la classification était exacte et, par conséquent, nous ne pouvons évaluer l'incidence éventuelle de ces erreurs sur le pourcentage de marchés attribués en régime de concurrence (voir la pièce 29.7).

Intégralité des données

29.42 Pour que le Rapport soit considéré comme une source d'information fiable sur la passation des marchés, l'information doit être complète. Elle doit porter sur tous les marchés passés selon le *Règlement sur les marchés de l'État*. Si les données n'incluent pas tous les marchés qui devraient figurer dans le Rapport, alors leur fiabilité est compromise.

En général, les marchés passés par les sociétés d'État ne figurent pas dans le Rapport

29.43 Comme nous l'avons indiqué, le *Rapport annuel sur les marchés* ne doit rendre compte que des marchés attribués aux termes du *Règlement sur les marchés de l'État*. À l'exception de la Commission de la capitale nationale (CCN), les sociétés d'État ne tombent pas sous le coup du Règlement. Par conséquent, la CCN devrait rendre compte des marchés qu'elle conclut, mais elle ne l'a jamais fait. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés du fait que la Commission avait commencé à communiquer l'information requise, pour l'année civile 1999. Par contre, nous avons également découvert qu'une autre société d'État, l'Office national du film, rendait bel et bien compte de ses marchés même si elle n'est pas tenue de satisfaire aux exigences en matière de rapport, aux termes du *Règlement sur les marchés de l'État*.

29.44 Il convient de noter qu'au fur et à mesure qu'évolueront les modes de rechange pour la prestation des services, la question de savoir sur quelles entités doit porter le Rapport afin de donner un aperçu complet des activités du gouvernement liées à la passation des marchés prendra de l'ampleur. Par exemple, à la fin de 1999, Revenu Canada est devenu l'Agence des douanes et du revenu du Canada et ne tombe plus sous le coup du *Règlement sur les marchés de l'État*. En 1998, selon le Rapport, Revenu Canada a consacré plus de 280 millions de dollars à des marchés (marchés principaux, modifications, offres à commandes et paiements par cartes d'achat).

Certains marchés sont exclus pour des raisons de sécurité

29.45 Les activités de passation des marchés du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) sont régies par le *Règlement sur les marchés de l'État*. Ainsi, les activités de passation des marchés du SCRS devraient figurer dans le Rapport. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor a convenu de ne pas inclure les données de cet organisme pour des raisons de sécurité. De même, plusieurs autres contrats adjugés par TPSGC ne figurent pas dans le Rapport de 1998, pour des raisons de sécurité.

29.46 Par contre, les *Comptes publics du Canada* contiennent des données financières d'entités critiques sur le plan de la sécurité. Ces données figurent à juste titre avec celles qui se rapportent à des entités connexes, pour veiller à ce que la sécurité ne soit pas compromise. Selon nous, le Rapport pourrait adopter une approche semblable pour déclarer les marchés qui sont actuellement exclus pour des raisons de sécurité. Une telle démarche permettrait d'obtenir une idée plus exacte des activités de l'administration fédérale liées à la passation des marchés.

La Commission de la capitale nationale devrait rendre compte des marchés qu'elle conclut, mais elle ne l'a jamais fait.

Pièce 29.7

Résultats des sondages de corroboration – Échantillon

Nous avons examiné un échantillon de 590 marchés, dont 466 attribués par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et 124, par les ministères eux-mêmes.

Comparaison entre les chiffres réels et les chiffres déclarés	**VALEUR**								
Procédure de sollicitation	**Marchés attribués par TPSGC =>10 millions de dollars**				**Marchés attribués par les ministères =>10 millions de dollars**				**Total**
Procédures de sollicitation, par ordre d'importance	E	S	I	Millions de $	E	S	I	Millions de $	Millions de $
Appel d'offres ouvert	1 345	-	-	1 345	238	14	-	252	1 597
Marché concurrentiel traditionnel	559	15	211	785	-	-	-	0	785
Préavis d'adjudication de contrat	677	40	-	717	-	-	-	0	717
Marché non concurrentiel traditionnel	3 123	-	12	3 135	-	-	-	0	3 135
Valeur = total partiel	5 704	55	223	5 982	238	14	-	252	6 234
Pourcentage de la valeur totale	95,4	0,9	3,7	100	94,4	5,6	-	100	
	Autres marchés attribués par TPSGC =>25 000 $				**Autres marchés attribués par les ministères => 25 000 $**				
Appel d'offres ouvert	336	22	-	358	93	1	-	94	452
Marché concurrentiel traditionnel	61	11	64	136	30	7	3	40	176
Préavis d'adjudication de contrat	202	10	1	213	21	1	-	22	235
Marché non concurrentiel traditionnel	9	-	6	15	17	-	-	17	32
Valeur — total partiel	608	43	71	722	161	9	3	173	895
Pourcentage de la valeur totale	84,2	6,0	9,8	100	93,1	5,2	1,7	100	
VALEUR TOTALE	6 312	98	294	6 704	399	23	3	425	7 129
Pourcentage de la valeur totale	94,1	1,5	4,4	100	93,9	5,4	0,7	100	

Comparaison entre les chiffres réels et les chiffres déclarés	**NOMBRE**								
Procédure de sollicitation	**Marchés attribués par TPSGC => 10 millions de dollars**				**Marchés attribués par les ministères =>10 millions de dollars**				**Total**
Procédures de sollicitation, par ordre d'importance	E	S	I	Nbre	E	S	I	Nbre	Nbre
Appel d'offres ouvert	44	-	-	44	2	1	-	3	47
Marché concurrentiel traditionnel	13	1	5	19	-	-	-	0	19
Préavis d'adjudication de contrat	18	2	-	20	-	-	-	0	20
Marché non concurrentiel traditionnel	2	-	1	3	-	-	-	0	3
Nombre — total partiel	77	3	6	86	2	1	-	3	89
Pourcentage du nombre	89,5	3,5	7,0	100	66,7	33,3		100	
	Autres marchés attribués par TPSGC =>25 000 $				**Autres marchés attribués par les ministères =>25 000 $**				
Appel d'offres ouvert	191	11	-	202	42	2	-	44	246
Marché concurrentiel traditionnel	32	4	25	61	28	3	7	38	99
Préavis d'adjudication de contrat	93	6	1	100	16	1	-	17	117
Marché non concurrentiel traditionnel	14	-	3	17	22	-	-	22	39
Total partiel	330	21	29	380	108	6	7	121	501
Pourcentage du nombre	86,9	5,5	7,6	100	89,3	5,0	5,9	100	
NOMBRE TOTAL	407	24	35	466	110	7	7	124	590
Pourcentage du nombre total	87,3	5,2	7,5	100	88,8	5,6	5,6	100	

E = exact quant au niveau de concurrence réel
S = supérieur quant au niveau de concurrence réel
I = inférieur quant au niveau de concurrence réel

29.47 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait inclure toutes les activités relatives à la passation des marchés assujetties au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la *Politique sur les marchés* du gouvernement dans le *Rapport annuel sur les marchés*, pour la période de référence. Lorsque des questions de sécurité l'exigent, l'information devrait être intégrée à celle d'autres entités.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'engage à veiller à ce que le Rapport des acquisitions soit ouvert et transparent et à ce qu'il reflète le cadre des politiques du gouvernement. Le Secrétariat examinera le rapport existant pour s'assurer qu'il demeure conforme aux exigences du gouvernement en matière de sécurité nationale.

Le Rapport des acquisitions de 1999 corrige les omissions mineures mises au jour par la présente vérification.

Collecte et préparation des données

29.48 L'information diffusée dans le Rapport n'est fiable que dans la mesure où les donnés sur lesquelles elle repose sont fiables. Nous avons voulu déterminer dans quelle mesure les données à l'égard d'environ 10 milliards de dollars (compte non tenu des modifications) de marchés d'une valeur de plus de 25 000 $ attribués en 1998 étaient complètes. Notre examen a essentiellement porté sur des marchés, représentant 1,2 milliard de dollars, déclarés par une soixantaine de ministères et des marchés d'une valeur de 8,9 milliards de dollars que TPSGC a attribués pour son propre compte et pour le compte d'autres ministères.

29.49 Les paragraphes qui suivent décrivent brièvement les étapes franchies aux fins de la préparation des données nécessaires au Rapport.

- Premièrement, les ministères recueillent des données sur les marchés qu'ils ont attribués eux-mêmes (y compris des données sur les modifications) selon les instructions fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet de la nature des données à inclure et de la façon de s'y prendre.

- Deuxièmement, TPSGC ajoute les données provenant des ministères à ses propres données concernant les marchés qu'il a adjugés lui-même et pour le compte d'autres ministères. Les données de TPSGC sont recueillies au moyen de deux systèmes principaux. Ces systèmes varient sur le plan de la qualité des données qu'ils produisent. (Nous constatons que TPSGC a de plus en plus recours au système qui fonctionne le mieux. Par conséquent, les données devraient être de meilleure qualité à l'avenir.)

- Troisièmement, TPSGC regroupe les données provenant des ministères et les données provenant de ses deux systèmes en une seule base de données — le système pangouvernemental d'établissement de rapports sur les marchés.

- Quatrièmement, TPSGC demande aux ministères de confirmer l'exactitude et l'intégralité des données récapitulées, puis il envoie les données au Secrétariat du Conseil du Trésor. Les cadres des niveaux supérieurs des ministères doivent savoir quels genres de renseignements sont communiqués sur leurs marchés et comment ils ont été obtenus avant que le rapport ne soit soumis aux ministres.

- Cinquièmement, le Secrétariat ajoute des données sur les paiements effectués au moyen d'une carte de crédit, qui n'ont pas encore été déclarés, et il s'occupe de la présentation des données publiées dans le *Rapport annuel sur les marchés*.

Principales préoccupations au sujet de la collecte des données

Pour divers marchés, aucune donnée n'apparaissait dans la base de données pangouvernementale sur les marchés

Nous avons constaté qu'au moins 320 millions de dollars (soit environ 2,4 p. 100) de marchés omis auraient dû figurer dans le Rapport de 1998.

29.50 Selon nos contrôles préliminaires, un certain nombre de marchés importants, attribués en 1998, n'apparaissaient pas dans le système pangouvernemental d'établissement de rapports sur les marchés. Par exemple, nous avons remarqué qu'un marché de 27 millions de dollars, attribué par TPSGC pour le compte d'un autre ministère, ne figurait pas dans le système. (Comme nous l'avons déjà indiqué, ce système produit les données sur lesquelles le Rapport est fondé.) TPSGC a attribué cette omission aux transferts tardifs des données entre les deux systèmes. Malgré ces retards, les données sont éventuellement saisies; toutefois, si elles ne sont pas transférées au système pangouvernemental à temps, il n'en sera pas tenu compte dans le Rapport.

29.51 Pour quantifier l'effet de ces retards, nous avons utilisé l'information la plus récente (datant du 30 juin 2000) sur les marchés adjugés par TPSGC en 1998. Nous avons constaté qu'au moins 320 millions de dollars (soit environ 2,4 p. 100) de marchés omis auraient dû figurer dans le Rapport de 1998.

Aucun fonctionnaire n'est tenu de confirmer, en signant, l'exactitude des données sur les marchés fournies à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

29.52 TPSGC inscrit un certain nombre de marchés manuellement, dont certains sont d'une valeur élevée. Toutefois, le Ministère ne possède aucun registre ou système central contenant des données sur tous les marchés qu'il attribue. Par conséquent, il n'a pu nous garantir l'intégralité (la fiabilité) des listes de marchés qu'il pourrait dresser.

Le processus de « confirmation tacite » ne fonctionne pas bien

29.53 Comme nous l'avons mentionné, on demande à chaque ministère de confirmer les données fournies sur la passation des marchés. Si les ministères ne demandent pas d'apporter des changements ou de prendre note des omissions, TPSGC interprète cette absence de communication comme une confirmation. Selon nous, l'approche de la « confirmation tacite » n'est pas efficace. Nous ne nous sommes pas précisément occupés de vérifier les systèmes ministériels qui servent à saisir les données sur les marchés. Par conséquent, nous ne pouvons quantifier de façon exacte leur effet sur la fiabilité globale des données relatives à la passation des marchés. Toutefois, d'autres travaux de vérification menés par notre Bureau et l'absence de réactions de la part des ministères à l'égard du processus de confirmation tacite nous ont amenés à croire qu'il pourrait y avoir des lacunes.

L'examen interne mené par TPSGC permet de cerner quelques omissions

29.54 Nous avons constaté qu'après avoir examiné les données, TPSGC avait informé les ministères (après demande de confirmation) que 37 marchés, d'une valeur de plus de 3 milliards de dollars, avaient été omis dans le Rapport. Il s'agissait de marchés que TPSGC avait attribués pour le compte de divers ministères. Un marché, d'une valeur de 2,99 milliards de dollars, se rapportait au Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada. Les 36 autres représentaient une valeur globale de près de 50 millions de dollars. Aucun ministère n'avait fait savoir à TPSGC que l'un ou l'autre de ces marchés ne figurait pas dans le Rapport. En outre, aucun fonctionnaire n'est tenu de confirmer, en signant, l'exactitude des données sur les marchés fournies à TPSGC.

Des inexactitudes étaient manifestes dans le processus d'entrée des données

29.55 La qualité et l'exactitude des donnés d'entrée se répercutent directement sur la fiabilité des données et, par ricochet, sur le Rapport. Nous avons examiné un échantillon de 590 marchés

pour déterminer l'exactitude du codage ou des entrées aux fins de la classification des marchés. Nous avons choisi la classification car, comme il est indiqué précédemment, la classification des marchés est essentielle pour déterminer dans quelle mesure les marchés de l'État sont attribués en régime de concurrence. Nous avons constaté que plus de 10 p. 100 des marchés étaient mal classifiés.

29.56 La question de la fiabilité n'a rien de nouveau. Nous l'avons soulevée dans le *Rapport du vérificateur général* de 1991, puis à nouveau en 1997. Nous avons déclaré que les systèmes saisissent l'information de base sur les marchés, notamment la méthode d'attribution des marchés (en régime de concurrence ou non). Cette information permet la présentation sous la forme de tableaux et la communication de statistiques sur le nombre d'achats effectués en vertu de marchés concurrentiels et non concurrentiels. Toutefois, les systèmes ne saisissent pas avec exactitude les raisons pour lesquelles des marchés non concurrentiels sont attribués, et la fiabilité de l'information de source interne est discutable.

29.57 En 1998, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a été à l'origine de près de 9 milliards de dollars (compte non tenu des modifications) de la valeur totale des marchés déclarés. Ces dernières années, trois vérifications internes ont précisément porté sur l'intégrité des systèmes de collecte de données sur les achats. Ces vérifications n'ont pas mesuré l'intégralité des données, mais ont essentiellement porté sur le mode de saisie des données. Toutes ont abouti à la conclusion qu'à l'exception de certaines données « de base » (dates et valeurs des marchés), on ne peut se fier à de nombreuses données statistiques.

29.58 Le Ministère a indiqué que les améliorations apportées à ses mécanismes de contrôle de la qualité, auxquelles s'ajoutent d'autres modifications apportées aux systèmes, devraient permettre d'améliorer la qualité et l'opportunité de ses données.

29.59 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait établir des normes d'assurance de la qualité aux fins de la préparation des données devant figurer dans le *Rapport annuel sur les marchés*. Ces normes devraient prévoir des paramètres précis sur l'intégralité et l'exactitude des données.

29.60 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait exiger, lorsqu'une entité présente ses données à inclure dans le *Rapport annuel sur les marchés*, que l'agent financier supérieur de l'entité fournisse une lettre de déclaration. Cette lettre devrait donner au Secrétariat du Conseil du Trésor l'assurance que les données ont été préparées conformément aux instructions fournies, que les méthodes d'assurance de la qualité requises ont été appliquées de façon satisfaisante et que les données soumises ne contiennent aucune erreur importante.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille avec les ministères et les organismes pour trouver des façons de rationaliser et d'améliorer le mode de compilation des statistiques sur les marchés et il examinera la pertinence des exigences de rapport existantes et des normes actuelles de production de rapport prévues dans le guide régissant les Rapports sur les marchés.*

Conformément au cadre de gestion Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, *la signature du cadre au niveau de délégation adéquat sera une exigence pour les rapports à venir.*

Transparence de la communication

29.61 Par transparence, on entend la mesure dans laquelle l'information fournie dans le Rapport est considérée comme étant claire et compréhensible par les

+1

lecteurs. Une communication transparente se traduit par une plus grande ouverture et permet de mieux comprendre le motif des décisions prises. Qui plus est, elle contribue à l'amélioration du rendement futur, car le Parlement et le public accèdent aux données dont ils ont besoin pour évaluer la mise en oeuvre de la politique sur les marchés.

Le *Rapport annuel sur les marchés* ne contient aucune description précisant le contexte de l'information fournie et la façon d'interpréter cette dernière.

29.62 Le Rapport ne contient aucune description précisant le contexte de l'information fournie et la façon d'interpréter cette dernière. Par exemple, le Rapport classe les marchés en fonction de quatre procédures d'invitation à soumissionner : appel d'offres ouvert; appel d'offres concurrentiel traditionnel; préavis d'adjudication de contrat (PAC) et appel d'offres non concurrentiel (voir la pièce 29.8). Toutefois, aucune explication n'est fournie dans le Rapport proprement dit au sujet de ces classifications et de leurs liens avec le processus de passation des marchés (en particulier la concurrence). La seule description complète que nous avons remarquée figurait dans les instructions données par le Secrétariat du Conseil du Trésor aux personnes qui préparent les données. Quiconque veut comprendre les données et en tirer des conclusions doit parfaitement comprendre ces désignations.

29.63 À notre avis, pour que le Rapport soit plus transparent et plus utile, nous nous attendrions à ce qu'il :

- définisse le but visé;
- explique sur quoi portent les données qu'il contient;
- indique comment on s'y est pris pour le préparer (délai, règles et règlements pertinents, etc.);
- explique le concept de la valeur des marchés (valeur des marchés initiaux, y compris la TPS et compte non tenu des modifications);
- précise les rubriques et donne davantage de définitions.

29.64 Nous nous attendrions également à ce que le Rapport contienne d'autres éléments d'information comme :

- des explications sur les méthodes de passation des marchés utilisées — appel

Pièce 29.8

Définitions des procédures de sollicitation

Appel d'offres ouvert (concurrentiel)	Invitations qui répondent aux exigences de l'alinéa 7*a*) du ***Règlement sur les marchés de l'État (RMÉ)*** — l'autorité contractante lance une invitation à soumissionner en donnant un avis public, d'une manière conforme aux pratiques commerciales généralement reconnues, d'un appel d'offres concernant un marché proposé. Le moyen le plus couramment utilisé est un affichage sur le système MERX, un service électronique d'appel d'offres.
Marché concurrentiel traditionnel	Invitations qui répondent aux exigences de l'alinéa 7*b*) du *RMÉ* — l'autorité contractante lance un appel d'offres en s'adressant aux fournisseurs dont le nom figure sur la liste de fournisseurs, relativement à un marché proposé. Les listes de fournisseurs sont utilisées pour identifier les soumissionnaires éventuels.
Préavis d'adjudication de contrat (PAC)	Marchés prescrits, qui répondent à l'une des quatre exceptions permises aux termes de l'article 6 du *RMÉ* — les PAC sont affichés sur le système MERX pour permettre à d'autres fournisseurs éventuels de contester la décision avant que le marché soit attribué.
Marché non concurrentiel traditionnel	Marchés prescrits, qui répondent à l'une des quatre exceptions permises aux termes de l'article 6 du *RMÉ* — ils ne sont pas affichés avant l'adjudication du marché et les fournisseurs éventuels ont difficilement la possibilité de présenter une contestation.

Source : Guide : rapports sur les marchés

13 HO

lecteurs. Une communication transparente se traduit par une plus grande ouverture et permet de mieux comprendre le motif des décisions prises. Qui plus est, elle contribue à l'amélioration du rendement futur, car le Parlement et le public accèdent aux données dont ils ont besoin pour évaluer la mise en oeuvre de la politique sur les marchés.

Le *Rapport annuel sur les marchés* ne contient aucune description précisant le contexte de l'information fournie et la façon d'interpréter cette dernière.

29.62 Le Rapport ne contient aucune description précisant le contexte de l'information fournie et la façon d'interpréter cette dernière. Par exemple, le Rapport classe les marchés en fonction de quatre procédures d'invitation à soumissionner : appel d'offres ouvert; appel d'offres concurrentiel traditionnel; préavis d'adjudication de contrat (PAC) et appel d'offres non concurrentiel (voir la pièce 29.8). Toutefois, aucune explication n'est fournie dans le Rapport proprement dit au sujet de ces classifications et de leurs liens avec le processus de passation des marchés (en particulier la concurrence). La seule description complète que nous avons remarquée figurait dans les instructions données par le Secrétariat du Conseil du Trésor aux personnes qui préparent les données. Quiconque veut comprendre les données et en tirer des conclusions doit parfaitement comprendre ces désignations.

29.63 À notre avis, pour que le Rapport soit plus transparent et plus utile, nous nous attendrions à ce qu'il :

- définisse le but visé;
- explique sur quoi portent les données qu'il contient;
- indique comment on s'y est pris pour le préparer (délai, règles et règlements pertinents, etc.);
- explique le concept de la valeur des marchés (valeur des marchés initiaux, y compris la TPS et compte non tenu des modifications);
- précise les rubriques et donne davantage de définitions.

29.64 Nous nous attendrions également à ce que le Rapport contienne d'autres éléments d'information comme :

- des explications sur les méthodes de passation des marchés utilisées — appel

Pièce 29.8

Définitions des procédures de sollicitation

Appel d'offres ouvert (concurrentiel)	**Invitations qui répondent aux exigences de l'alinéa 7*a*) du *Règlement sur les marchés de l'État (RMÉ)* — l'autorité contractante lance une invitation à soumissionner en donnant un avis public, d'une manière conforme aux pratiques commerciales généralement reconnues, d'un appel d'offres concernant un marché proposé. Le moyen le plus couramment utilisé est un affichage sur le système MERX, un service électronique d'appel d'offres.**
Marché concurrentiel traditionnel	**Invitations qui répondent aux exigences de l'alinéa 7*b*) du *RMÉ* — l'autorité contractante lance un appel d'offres en s'adressant aux fournisseurs dont le nom figure sur la liste de fournisseurs, relativement à un marché proposé. Les listes de fournisseurs sont utilisées pour identifier les soumissionnaires éventuels.**
Préavis d'adjudication de contrat (PAC)	**Marchés prescrits, qui répondent à l'une des quatre exceptions permises aux termes de l'article 6 du *RMÉ* — les PAC sont affichés sur le système MERX pour permettre à d'autres fournisseurs éventuels de contester la décision avant que le marché soit attribué.**
Marché non concurrentiel traditionnel	**Marchés prescrits, qui répondent à l'une des quatre exceptions permises aux termes de l'article 6 du *RMÉ* — ils ne sont pas affichés avant l'adjudication du marché et les fournisseurs éventuels ont difficilement la possibilité de présenter une contestation.**

Source : Guide : rapports sur les marchés

d'offres ouvert, appel d'offres concurrentiel traditionnel, PAC ou appel d'offres non concurrentiel traditionnel;

- des définitions des types de marchandises;

- des explications concernant la comparaison de l'information fournie pour l'année en cours avec l'information fournie pour les années antérieures;

- une liste des ministères ou des organismes qui auraient dû être inclus mais qui ne l'ont pas été;

- des annexes supplémentaires portant sur : les modifications, les cartes d'achat, les offres à commandes, la justification des PAC précédant les marchés à fournisseur unique et les marchés non concurrentiels traditionnels, et une analyse du rendement d'année en année.

29.65 Le Secrétariat du Conseil du Trésor en a convenu et il a tenu compte de la plupart de ces éléments dans la version préliminaire de son Rapport de 1999.

Pertinence des données

29.66 Pour être utile aux décideurs comme le Parlement et ses comités et à d'autres parties intéressées, le Rapport doit paraître à temps et contenir l'information requise, présentée de façon claire et concise. Étant donné qu'il s'agit d'un rapport qui traite de la passation des marchés, il doit informer précisément sur le niveau de concurrence et sur les raisons pour lesquelles on ne lance pas d'appel d'offres. D'autres renseignements portant sur les offres à commandes, les cartes d'achat et les modifications devraient être présentés soit dans des notes aux annexes principales du Rapport, soit dans des annexes distinctes.

29.67 **Opportunité.** Dans le passé, il est souvent arrivé que les Rapports, lorsqu'ils étaient publiés, soient déjà considérablement dépassés. Tel est le cas du Rapport de 1998. Il n'est paru que plus d'un an après la fin de la période de référence. Ce genre de décalage irrite les parlementaires au plus haut point. Le Secrétariat travaille avec les ministères et les organismes, par l'intermédiaire du Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des marchés, à élaborer des procédures qui rationaliseront la production des futurs rapports. Il a également pris d'autres mesures visant à améliorer la teneur et l'opportunité du Rapport.

29.68 **Données sur le degré de concurrence.** Comme on l'a déjà dit, le pourcentage de marchés attribués en régime de concurrence est une mesure importante du rendement du gouvernement au chapitre de la passation des marchés et une question à l'égard de laquelle le Parlement a exprimé un intérêt constant. Le résumé et les annexes détaillées du Rapport présentent ce pourcentage; toutefois, celui-ci diffère selon les annexes. Dans les annexes récapitulatives, le pourcentage de marchés passés en régime de concurrence est calculé correctement. Il ne reflète que les marchés attribués au moyen d'appels d'offres ouverts et d'appels d'offres concurrentiels traditionnels (à l'aide d'un répertoire de fournisseurs éventuels). On rend compte séparément du pourcentage que représentent les marchés à fournisseur unique et les PAC. Les marchés à fournisseur unique sont, à juste titre, désignés comme marchés non concurrentiels. Toutefois, dans l'annexe détaillée, qui ventile l'information par entité déclarante, le pourcentage de marchés concurrentiels englobe les marchés à fournisseur unique qui ont été attribués après l'affichage d'un PAC. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de novembre 1999 :

> En dressant ses statistiques sur l'attribution des marchés pour 1996 et 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor a amorcé la pratique de considérer les marchés attribués après la publication d'un PAC comme « concurrentiels » à certaines fins de

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a amorcé la pratique de considérer les marchés attribués après la publication d'un préavis d'adjudication de contrat comme « concurrentiels » à certaines fins de rapports statistiques. À notre avis, cette pratique est trompeuse.

rapports statistiques. À notre avis, cette pratique est trompeuse. D'abord, comme le démontrent nos observations, il s'agit de marchés à fournisseur unique, et non du résultat d'un processus d'adjudication ouvert et concurrentiel. L'affichage d'un avis d'intention d'attribuer un marché à un fournisseur unique ne remplace pas le processus concurrentiel.

29.69 Le Comité des comptes publics a discuté de cette observation à l'audience tenue sur notre rapport de novembre. Il a recommandé que le gouvernement cesse de traiter les marchés à fournisseur unique accompagnés d'un PAC comme des marchés concurrentiels dans ses rapports statistiques. Notre position sur la question demeure inchangée; les PAC ne devraient pas être inclus avec les marchés concurrentiels lorsqu'on calcule le pourcentage de marchés attribués en régime de concurrence. Les raisons qui sous-tendent notre position sont résumées à la pièce 29.9. La présentation retenue aux fins du Rapport a pour effet de déformer considérablement — c'est-à-dire de surestimer — la proportion de marchés attribués en régime de concurrence pour de nombreuses entités.

29.70 En examinant les données, nous avons relevé deux exemples de cet effet de distorsion sur les statistiques. Dans les deux cas, les marchés avaient été attribués à un fournisseur unique. Le règlement du gouvernement exigeait que ce fournisseur obtienne les marchés. Même s'il existait un autre fournisseur éventuel, il n'aurait pu contester cette attribution ni se voir attribuer le marché. Néanmoins, un PAC avait été affiché pour chacun des marchés. La pièce 29.9 compare les caractéristiques d'une situation de concurrence. Il ressort clairement de cette pièce que les PAC ne répondent pas au critère de concurrence, selon nos propres critères apparaissant dans la colonne de gauche. Nous constatons que le Secrétariat du Conseil du Trésor considère les marchés précédés de PAC comme concurrentiels. Par conséquent, la valeur des marchés non concurrentiels a été réduite de 288 millions de dollars, et la valeur des marchés concurrentiels a pour sa part été accrue dans la même proportion. Le rajustement des données se rapportant à ces deux marchés ferait baisser le pourcentage de marchés concurrentiels, qui passerait de 47 p. 100 à 43 p. 100 pour le ministère en cause, pour 1998.

29.71 Les États-Unis et la Communauté européenne déclarent généralement des renseignements du même ordre sur les marchés concurrentiels, bien que le degré de détail varie. Si l'on compare les pourcentages de marchés concurrentiels au moyen du Rapport de 1998, on constate que, bien que le Canada n'ait pas le taux le plus élevé en ce qui touche les marchés concurrentiels, les pourcentages établis pour les trois administrations sont comparables. Il est impossible d'effectuer une comparaison en bonne et due forme tant que toutes les lacunes importantes du Rapport n'auront pas été comblées.

29.72 **Raisons qui sous-tendent l'attribution de marchés à fournisseur unique.** Les raisons justifiant l'attribution de marchés à fournisseur unique sont très importantes aux yeux de quiconque cherche à savoir dans quelle mesure la politique du gouvernement sur les marchés est convenablement mise en oeuvre sur le plan de la concurrence. Par exemple, les parlementaires ont régulièrement manifesté un intérêt à l'égard de cette information. En outre, le Comité permanent des opérations gouvernementales a recommandé, en 1997, que le Secrétariat du Conseil du Trésor accorde une priorité élevée à combler les lacunes pour ce qui est de la passation des marchés de l'État, en demandant aux ministères de fournir des données sur les marchés concurrentiels et les marchés non concurrentiels, les marchés à fournisseur unique et les raisons qui justifient l'attribution de marchés à fournisseur unique. Cette information est

Pièce 29.9

Évaluation des marchés à fournisseur unique au moyen d'un préavis d'adjudication de contrat (PAC), en regard des critères qui définissent les « marchés concurrentiels »

PAC : dans le chapitre 30 de notre rapport publié en novembre 1999, nous sommes arrivés à la conclusion que les PAC utilisés pour attribuer des marchés à fournisseur unique contribuaient à la transparence des marchés prescrits, car les PAC sont affichés publiquement. Par contre, près de 40 p.100 des marchés à fournisseur unique sont attribués sans faire l'objet d'avis publics. Toutefois, nous maintenons l'opinion que de tels marchés ne devraient pas être déclarés dans la catégorie des marchés concurrentiels lorsqu'il est fait état du niveau de concurrence.

Dans notre chapitre à ce sujet publié en 1999, nous faisions remarquer que les ministères font une mauvaise utilisation des PAC et que seulement 6 p. 100 des 50 PAC avaient été affichés sur le système MERX pendant la période requise de 15 jours civils.

À l'issue de notre vérification des PAC menée en 1999, nous avons publié les résultats suivants :

	Remplis (%)	Non remplis (%)
La décision de recourir à un fournisseur unique correspondait à l'une des quatre exceptions établies dans le Règlement.	11	89

Question	Situation de concurrence	PAC pour recourir à un fournisseur unique
Transparence	Appel d'offres à tous les intéressés, en même temps.	L'avis est affiché seulement après que les modalités conclues avec le fournisseur retenu ont été quasi remplies.
Perception de transparence	Tous les fournisseurs compétents sont les bienvenus.	Il y a un type « d'option négative ». « Nous avons pris notre décision, convaincus que personne d'autre ne pouvait le faire, ne pouvait contester, si vous voulez. »
Temps	Varie selon la complexité de la situation, mais tous les soumissionnaires ont le même délai pour préparer et présenter leurs soumissions.	Il y a un délai de 15 jours au minimum. Toutefois, souvent le délai ne représente pas plus de neuf jours ouvrables. Le fournisseur choisi n'a pas été assujetti à des contraintes formelles en ce qui touche le délai dont il a disposé pour préparer son offre.
Information sur les exigences	Les documents d'appel d'offres contiennent un énoncé détaillé des exigences et précisent comment les exigences doivent être présentées par les parties. Toutes les parties reçoivent la même information.	Il est fréquent que les PAC contiennent un énoncé très bref des exigences. Le ministère peut ou non fournir des renseignements additionnels. Le fournisseur choisi a pu accéder à l'énoncé sans interruption et, souvent, il l'a rédigé.
Information sur l'évaluation	Les éléments sur lesquels repose l'évaluation doivent être clairement énoncés dans les documents d'appel d'offres. Toutes les parties doivent recevoir la même information et avoir la même chance de présenter des offres d'une manière qui en optimise l'évaluation.	Il n'y a aucune information sur l'évaluation. Aucun plan d'évaluation n'est établi à priori. L'auteur d'une contestation ne reçoit aucune information à l'avance sur la méthode qui sera utilisée pour évaluer la validité de sa contestation. Il n'est pas vraiment en mesure d'élaborer une soumission de façon stratégique.
Éclaircissements / renseignements additionnels	Tous les soumissionnaires ont le même droit de poser des questions et d'obtenir des éclaircissements. Tous les soumissionnaires doivent pouvoir accéder de façon équitable aux questions soulevées et aux réponses fournies.	Il n'y a aucune exigence à cet égard.
Évaluation des offres	Toutes les offres doivent être évaluées raisonnablement au regard des critères préétablis exposés dans l'appel de propositions, au moyen de la méthode d'évaluation préétablie.	Il n'y a aucune exigence prévoyant l'évaluation comparative de la proposition de l'auteur de la contestation et de celle du fournisseur retenu. Il n'y a aucun critère préétabli et aucune méthode d'évaluation préétablie.

Source : Bureau du vérificateur général

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

importante si l'on veut que des évaluations puissent être effectuées afin de cerner les problèmes ou les questions qu'il faut aborder dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique sur les marchés. Bien que les ministères recueillent effectivement certains renseignements sur les raisons invoquées, ces derniers ne figurent pas dans le Rapport. La pièce 29.10 donne un exemple du type d'information qu'il pourrait être utile de publier dans les rapports ultérieurs.

29.73 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait exiger que les ministères indiquent laquelle des quatre justifications précisées dans le *Règlement sur les marchés de l'État* a été invoquée pour ne pas lancer d'appels d'offres et publier des préavis d'adjudication de contrat avant de passer des marchés non concurrentiels traditionnels.

29.74 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait, dans une annexe au *Rapport annuel sur les marchés*, inclure des données sur la justification prévue par le *Règlement sur les marchés de l'État* qui a été invoquée pour ne pas lancer d'appel d'offres.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Rapport des acquisitions sert à brosser un tableau clair des procédures de marchés concurrentiels et non concurrentiels, comme il est prévu dans la politique sur les marchés. Le gouvernement estime que des outils comme les vérifications internes et les examens sont un moyen clé d'évaluer l'observation, dans les ministères et les organismes, des dispositions des politiques et règlements gouvernementaux en matière de marchés concurrentiels et non concurrentiels. Les vérifications internes sont efficientes et fournissent des renseignements à valeur ajoutée que ne pourrait procurer la cueillette de données et elles sont par conséquent la principale cible des efforts du Secrétariat.*

Les parties intéressées peuvent obtenir des renseignements sur les marchés en faisant demande directement aux ministères et

Pièce 29.10

Justification de l'absence d'appel d'offres

Justifications pour non sollicitation d'offres*	Procédure de sollicitation				Total	
	Marché à fournisseur unique précédé d'un PAC		Marché à fournisseur unique			
	(Milliers de $)	Pourcentage	(Milliers de $)	Pourcentage	(Milliers de $)	Pourcentage
Droits exclusifs	1 375 572 $	85,1	233 468 $	53,5	1 609 040 $	78,4
Intérêt national	175 226 $	10,8	119 306 $	27,3	294 532 $	14,4
Urgence extrême	7 491 $	0,5	23 937 $	5,5	31 428 $	1,5
Faible valeur monétaire**	10 524 $	0,7	18 846 $	4,3	29 370 $	1,4
Aucune	47 657 $	2,9	41 118 $	9,4	88 775 $	4,3
Total	**1 616 470 $**	**100,0**	**436 675 $**	**100,0**	**2 053 145 $**	**100,0**

* Ces justifications sont semblables aux quatre exceptions à la sollicitation d'appels d'offres énoncées à l'article 6 du *Règlement sur les marchés de l'État*.

** On ne sait pas pourquoi cette raison a été invoquée, car les marchés étaient tous d'une valeur supérieure à 25 000 $. C'est peut-être parce qu'ils étaient inférieurs au seuil établi pour l'accord commercial qui s'appliquait.

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, d'après le fichier établi à l'échelle du gouvernement. Cela n'inclut pas les derniers marchés attribués, les marchés du Service canadien du renseignement de sécurité et ceux se rapportant au Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada.

importante si l'on veut que des évaluations puissent être effectuées afin de cerner les problèmes ou les questions qu'il faut aborder dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique sur les marchés. Bien que les ministères recueillent effectivement certains renseignements sur les raisons invoquées, ces derniers ne figurent pas dans le Rapport. La pièce 29.10 donne un exemple du type d'information qu'il pourrait être utile de publier dans les rapports ultérieurs.

29.73 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait exiger que les ministères indiquent laquelle des quatre justifications précisées dans le *Règlement sur les marchés de l'État* a été invoquée pour ne pas lancer d'appels d'offres et publier des préavis d'adjudication de contrat avant de passer des marchés non concurrentiels traditionnels.

29.74 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait, dans une annexe au *Rapport annuel sur les marchés*, inclure des données sur la justification prévue par le *Règlement sur les marchés de l'État* qui a été invoquée pour ne pas lancer d'appel d'offres.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Rapport des acquisitions sert à brosser un tableau clair des procédures de marchés concurrentiels et non concurrentiels, comme il est prévu dans la politique sur les marchés. Le gouvernement estime que des outils comme les vérifications internes et les examens sont un moyen clé d'évaluer l'observation, dans les ministères et les organismes, des dispositions des politiques et règlements gouvernementaux en matière de marchés concurrentiels et non concurrentiels. Les vérifications internes sont efficientes et fournissent des renseignements à valeur ajoutée que ne pourrait procurer la cueillette de données et elles sont par conséquent la principale cible des efforts du Secrétariat.*

Les parties intéressées peuvent obtenir des renseignements sur les marchés en faisant demande directement aux ministères et

Pièce 29.10

Justification de l'absence d'appel d'offres

Justifications pour non sollicitation d'offres*	Procédure de sollicitation				Total	
	Marché à fournisseur unique précédé d'un PAC		Marché à fournisseur unique			
	(Milliers de $)	Pourcentage	(Milliers de $)	Pourcentage	(Milliers de $)	Pourcentage
Droits exclusifs	1 375 572 $	85,1	233 468 $	53,5	1 609 040 $	78,4
Intérêt national	175 226 $	10,8	119 306 $	27,3	294 532 $	14,4
Urgence extrême	7 491 $	0,5	23 937 $	5,5	31 428 $	1,5
Faible valeur monétaire**	10 524 $	0,7	18 846 $	4,3	29 370 $	1,4
Aucune	47 657 $	2,9	41 118 $	9,4	88 775 $	4,3
Total	**1 616 470 $**	**100,0**	**436 675 $**	**100,0**	**2 053 145 $**	**100,0**

* Ces justifications sont semblables aux quatre exceptions à la sollicitation d'appels d'offres énoncées à l'article 6 du *Règlement sur les marchés de l'État*.

** On ne sait pas pourquoi cette raison a été invoquée, car les marchés étaient tous d'une valeur supérieure à 25 000 $. C'est peut-être parce qu'ils étaient inférieurs au seuil établi pour l'accord commercial qui s'appliquait.

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, d'après le fichier établi à l'échelle du gouvernement. Cela n'inclut pas les derniers marchés attribués, les marchés du Service canadien du renseignement de sécurité et ceux se rapportant au Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada.

*organismes pour des marchés spécifiques ou à Contrats Canada (*http://www.contractscanada.gc.ca*) qui fournit les justifications pour le non-recours à un appel d'offres pour environ 85 p. 100 des marchés passés en 1998, puisque ces contrats ont été passés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.*

Le Secrétariat examinera l'analyse de rentabilisation pour les recommandations ci-dessus, dans le but de trouver des façons rentables de modifier les systèmes actuels, en place dans les autres ministères et organismes, pour recueillir des renseignements sur les marchés gouvernementaux afin de passer de 85 p. 100 à 100 p. 100 en ce qui a trait à ces détails additionnels.

Conclusion

29.75 **Évaluation globale.** Notre vérification a permis de constater que le *Rapport annuel sur les marchés 1998* a besoin d'être sérieusement amélioré par rapport à chacun des critères que nous avons examinés, soit la validité, la fiabilité, la transparence et la pertinence. En outre, nous avons remarqué que les systèmes fondamentaux qu'exige l'élaboration d'un rapport qui ne présente pas toutes ces faiblesses sont déjà en place. Quelques efforts et un investissement modeste en ressources s'imposeront pour obtenir ce résultat. Néanmoins, si l'effort et l'investissement nécessaires sont fournis, l'information qui en résultera appuiera la production d'un rapport de qualité sur la passation des marchés, permettra aux gestionnaires ministériels de mieux gérer leurs responsabilités en ce qui touche la passation des marchés et, en fin de compte, sera utile à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Événement postérieur

29.76 Le 3 octobre 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié une version préliminaire de son rapport sur la passation des marchés pour 1999. Le rapport s'intitule maintenant « *Rapport des acquisitions de 1999* ». Nous n'avons effectué aucune vérification de ce rapport et nous ne pouvons donc pas présenter d'opinion à cet égard. Cependant, le nouveau rapport donne bel et bien suite de façon positive à de nombreuses questions soulevées dans le présent chapitre, notamment ce qui suit :

- L'information concernant les achats effectués au moyen d'une carte d'achat ne figure pas dans l'annexe consacrée aux marchés principaux;
- L'information concernant les modifications est présentée de façon distincte dans l'annexe et des renseignements additionnels sont fournis dans les notes;
- Le rapport s'accompagne d'importantes notes explicatives sur la plupart des questions que nous avons abordées à la section « Transparence de la communication » qui commence au paragraphe 29.61;
- Même si elles ne sont pas finales, les données sont publiées sous une forme préliminaire et beaucoup plus tôt que ne l'étaient les rapports des années antérieures.

Le *Rapport annuel sur les marchés 1998* a besoin d'être sérieusement amélioré par rapport à chacun des critères que nous avons examinés, soit la validité, la fiabilité, la transparence et la pertinence.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la présente vérification était d'examiner le *Rapport annuel sur les marchés 1998* du Secrétariat du Conseil du Trésor et de communiquer les résultats de notre examen au Parlement. Nous avons évalué le rapport sur les plans de la validité, de la fiabilité, de la transparence et de la pertinence.

Les données disponibles ne nous ont pas permis de quantifier l'effet de plusieurs lacunes sur le Rapport. Elles ne nous ont pas permis non plus d'évaluer l'interaction réciproque de ces lacunes. Par conséquent, nous ne pouvons déterminer la mesure dans laquelle celles-ci ont une incidence sur la présentation fidèle du Rapport dans son ensemble.

Étendue

Nous avons examiné la qualité des données que les ministères ont fournies à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada qui, à son tour, les a transmises au Secrétariat du Conseil du Trésor aux fins de la préparation du *Rapport annuel sur les marchés*. Nous avons également examiné la présentation des données afin d'évaluer leur utilité et leur pertinence pour les lecteurs. Ce faisant, nous nous sommes intéressés à la mesure dans laquelle le contenu du Rapport reflète la teneur et l'objet du *Règlement sur les marchés de l'État*. Notre vérification n'a pas porté sur les systèmes qu'utilisent les ministères pour saisir les données sur la passation des marchés.

Critères

Nos critères provenaient des sources suivantes :

- une analyse des articles 5 et 6 du *Règlement sur les marchés de l'État*, et leur interprétation dans la politique du Conseil du Trésor;
- des témoignages antérieurs et les délibérations du Comité permanent des opérations gouvernementales, du Comité des comptes publics, et leurs divers rapports depuis 1995;
- des entrevues menées auprès des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada;
- des chapitres antérieurs consacrés à la passation des marchés dans les rapports du vérificateur général du Canada : 1991 — Chapitres 18 et 19, 1997 — Chapitre 6, 1998 — Chapitre 26 et 1999 — Chapitre 30 ;
- les critères établis par le Bureau du vérificateur général aux fins de la vérification de l'information relative au rendement.

Méthode

La passation des marchés est effectuée soit par les ministères, soit par TPSGC. Pour les deux sources de données gérées par TPSGC, notre assurance provient essentiellement des documents portant sur les systèmes et des contrôles effectués, auxquels se sont ajoutés des sondages de corroboration.

Étant donné la grande dispersion des sources de données des ministères, et vu les observations antérieures tirées des entrevues menées, nous sommes arrivés à la conclusion que les contrôles postérieurs aux soumissions sont faibles. Par conséquent, nous nous sommes principalement appuyés sur les contrôles de corroboration à des fins d'assurance dans ce domaine.

Notre sondage de corroboration s'est effectué au moyen d'un échantillonnage en unités monétaires et d'éléments de grande valeur. Le sondage a consisté en ce qui suit :

- des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et plusieurs ministères;
- une analyse des documents fournis par le Secrétariat et 25 ministères responsables, notamment TPSGC pour son propre compte et pour le compte d'autres entités;
- un examen des documents justifiant la classification par appel d'offres ouvert, appel d'offres concurrentiel traditionnel, préavis d'adjudication de contrat (PAC) et appel d'offres non concurrentiel traditionnel pour 89 marchés équivalents ou supérieurs à 10 millions de dollars et 501 marchés équivalents ou supérieurs à 25 000 $.

L'échantillon de vérification a été défini et extrait de la totalité des marchés attribués. Tous les marchés de grande valeur ont été retenus. Les autres ont été choisis selon la méthode de l'échantillonnage au hasard par ordinateur, pour les échantillonnages en unités monétaires. Des rajustements ont été apportés aux résultats en fonction de la conception de l'échantillonnage.

Des marchés ont été sélectionnés pour les 25 organismes suivants :

Agriculture et Agroalimentaire Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère de la Justice, Service correctionnel Canada, Ressources naturelles Canada, Conseil national de recherches, Statistique Canada, Revenu national, Bureau du surintendant des institutions financières, Agence canadienne de développement international, Centre canadien de gestion, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Patrimoine canadien, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Pêches et Océans, Santé Canada, Environnement Canada, Gendarmerie royale du Canada, Transports Canada, Industrie Canada, Développement des ressources humaines Canada, Défense nationale, Agence spatiale canadienne.

Notre vérification n'a pas consisté à déterminer la mesure dans laquelle les motifs avancés pour justifier le recours à un PAC ou l'adoption de l'approche non concurrentielle traditionnelle étaient bien fondés; nous ne pouvions pas non plus déterminer la pertinence de l'approche concurrentielle traditionnelle par rapport à l'appel d'offres ouvert. Qui plus est, nous n'avons évalué ni le rendement ni les compétences des fournisseurs. Aucun commentaire formulé dans le chapitre ne devrait être interprété comme une critique à l'endroit de l'un ou l'autre fournisseur.

Reddition de comptes avant 1996

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, les ministères remettaient un rapport semestriel au Secrétariat du Conseil du Trésor sur la passation des marchés, pour les services de travail temporaire. Dans les années 1980, les ministères présentaient également un rapport annuel sur les marchés de services de conseil et de services professionnels. Ces exigences ont été maintenues jusqu'en avril 1989.

En 1990, on a demandé aux ministères de fournir un rapport annuel sur la passation des marchés devant remplacer ces deux rapports. C'est ainsi que, pour 1991-1992, un rapport plus concis a été publié et les exigences en matière de rapport ont été rationalisées.

De 1991-1992 à 1993-1994, les ministères et les organismes, dont Approvisionnements et Services Canada et Travaux publics Canada, ont transmis de l'information directement au Secrétariat du Conseil du Trésor. Leurs rapports rendaient compte des activités d'approximativement 50 grandes entités. On n'a pas jugé que l'exclusion des autres entités fédérales avait beaucoup d'incidence sur l'information communiquée. Depuis 1991-1992, toute l'information publiée chaque année est diffusée sur le réseau Internet.

Depuis 1994-1995, après la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'entente de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), on a décidé que TPSGC recevrait et présenterait, pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor, toutes les données utilisées aux fins de la préparation du Rapport. Étant donné que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada était chargé de rendre des comptes aux termes des accords commerciaux conclus et qu'un bon nombre des données étaient communes, il était logique que le Ministère se charge de recueillir et de présenter les données nécessaires à la préparation du Rapport.

Travaux de vérification effectués récemment par le Bureau du vérificateur général

Deux rapports du vérificateur général ont amené le Parlement à s'intéresser davantage à la passation des marchés de l'État. Dans notre rapport de décembre 1998, nous avons publié les résultats de notre vérification : La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique. Il s'agissait de la première vérification portant sur la passation des marchés par les ministères et les organismes.

Dans notre rapport de novembre 1999, nous avons rendu compte des résultats de notre vérification qui a porté sur un échantillon d'une cinquantaine de PAC utilisés pour l'acquisition de services n'incluant pas des fournitures, extraits d'une base de données tenue par une société privée (MERX) dont TPSGC a retenu les services.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Hugh McRoberts
Directeur : Jaak Vanker

Sami Sourani
Casey Thomas
Rosemary Marenger
Sylvie Ouellette

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Hugh McRoberts.

Annexe A

Rapport annuel sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, 1998

1998 — Tous les ministères et les organismes assujettis au *Règlement sur les marchés de l'État*
Valeur totale des marchés attribués et des modifications nettes (en milliers de dollars) (note 1)

Type de marché		Biens	(%)	Services	(%)	Constructions	(%)	Total	(%)
Marchés inférieurs à 25 000 $	Concurrentiels	401 433	46,66	101 039	19,90	19 302	48,22	521 774	37,05
	PAC	10 379	1,21	4 257	0,84	236	0,59	14 872	1,06
	Non concurrentiels	448 508	52,13	402 499	79,26	20 489	51,19	871 497	61,89
	Total partiel	860 320	100,00	507 795	100,00	40 027	100,00	**1 408 142**	100,00
	Proportion							**10,5 %**	
Marchés de 25 000 $ et plus	Concurrentiels	2 845 760	69,03	2 857 928	38,70	462 169	88,99	6 165 858	51,27
	PAC	838 090	20,33	958 965	12,99	16 371	3,15	1 813 426	15,08
	Non concurrentiels	438 768	10,64	3 567 164	48,31	40 824	7,86	4 046 757	33,65
	Total partiel	4 122 618	100,00	7 384 057	100,00	519 364	100,00	**12 026 039**	100,00
	Proportion							**89,5 %**	
Tous les marchés	Concurrentiels	3 247 193	65,17	2 958 967	37,49	481 471	86,07	6 687 632	49,78
	PAC	848 469	17,03	963 222	12,21	16 607	2,97	1 828 298	13,61
	Non concurrentiels	887 276	17,81	3 969 663	50,30	61 313	10,96	4 918 253	36,61
Total		**4 982 938**	100,00	**7 891 852**	100,00	**559 391**	100,00	**13 434 181**	100,00
Proportions		**37,09 %**		**58,74 %**		**4,16 %**		**100,0 %**	

Ventilation : Marchés attribués 11 431 517 $
Modifications 2 002 664
Total 13 434 181 $

Note 1 : Les données incluent les approvisionnements par cartes d'acquisition.

1998 — Tous les ministères et les organismes assujettis au *Règlement sur les marchés de l'État*
Valeur totale des marchés attribués et des modifications nettes (en milliers de dollars) (note 1)
N'inclut pas le marché de service du programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada

Type de marché		Biens	(%)	Services	(%)	Constructions	(%)	Total	(%)
Marchés inférieurs à 25 000 $	Concurrentiels	401 433	46,66	101 039	19,90	19 302	48,22	521 774	37.05
	PAC	10 379	1,21	4 257	0,84	236	0,59	14 872	1,06
	Non concurrentiels	448 508	52,13	402 499	79,26	20 489	51,19	871 496	61,89
	Total partiel	860 320	100,00	507 795	100,00	40 027	100,00	**1 408 142**	100,00
	Proportion							**13,5 %**	
Marchés de 25 000 $ et plus	Concurrentiels	2 845 760	69,03	2 857 928	65,13	462 169	88,99	6 165 857	68,28
	PAC	838 090	20,33	958 965	21,85	16 371	3,15	1 813 426	20,08
	Non concurrentiels	438 768	10,64	571 164	13,02	40 824	7,86	1 050 756	11,64
	Total partiel	4 122 618	100,00	4 388 057	100,00	519 364	100,00	**9 030 039**	100,00
	Proportion							**86,5 %**	
Tous les marchés	Concurrentiels	3 247 193	65,17	2 958 967	60,44	481 471	86,07	6 687 631	64,07
	PAC	848 469	17,03	963 222	19,67	16 607	2,97	1 828 298	17,52
	Non concurrentiels	887 276	17,81	973 663	19,89	61 313	10,96	1 922 252	18,42
Total		**4 982 938**	100,00	**4 895 852**	100,00	**559 391**	100,00	**10 438 181**	100,00
Proportions		**47,74 %**		**46,90 %**		**5,36 %**		**100,0 %**	

Ventilation : Marchés attribués 8 435 517 $
Modifications 2 002 664
Total 10 438 181 $

Note 1 : Les données incluent les approvisionnements par cartes d'acquisition, mais excluent le marché de services non concurrentiel du programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada d'une valeur de 2,996 milliards de dollars (approuvé par le Cabinet).

+1°

Annexe A

Rapport annuel sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, 1998

1998 — Tous les ministères et les organismes assujettis au *Règlement sur les marchés de l'État*
Valeur totale des marchés attribués et des modifications nettes (en milliers de dollars) (note 1)

Type de marché		Biens	(%)	Services	(%)	Constructions	(%)	Total	(%)
Marchés inférieurs à 25 000 $	Concurrentiels	401 433	46,66	101 039	19,90	19 302	48,22	521 774	37,05
	PAC	10 379	1,21	4 257	0,84	236	0,59	14 872	1,06
	Non concurrentiels	448 508	52,13	402 499	79,26	20 489	51,19	871 497	61,89
	Total partiel	860 320	100,00	507 795	100,00	40 027	100,00	**1 408 142**	100,00
	Proportion							**10,5 %**	
Marchés de 25 000 $ et plus	Concurrentiels	2 845 760	69,03	2 857 928	38,70	462 169	88,99	6 165 858	51,27
	PAC	838 090	20,33	958 965	12,99	16 371	3,15	1 813 426	15,08
	Non concurrentiels	438 768	10,64	3 567 164	48,31	40 824	7,86	4 046 757	33,65
	Total partiel	4 122 618	100,00	7 384 057	100,00	519 364	100,00	**12 026 039**	100,00
	Proportion							**89,5 %**	
Tous les marchés	Concurrentiels	3 247 193	65,17	2 958 967	37,49	481 471	86,07	6 687 632	49,78
	PAC	848 469	17,03	963 222	12,21	16 607	2,97	1 828 298	13,61
	Non concurrentiels	887 276	17,81	3 969 663	50,30	61 313	10,96	4 918 253	36,61
Total		**4 982 938**	100,00	**7 891 852**	100,00	**559 391**	100,00	**13 434 181**	100,00
Proportions		**37,09 %**		**58,74 %**		**4,16 %**		**100,0 %**	

Ventilation : Marchés attribués 11 431 517 $
Modifications 2 002 664
Total 13 434 181 $

Note 1 : Les données incluent les approvisionnements par cartes d'acquisition.

1998 — Tous les ministères et les organismes assujettis au *Règlement sur les marchés de l'État*
Valeur totale des marchés attribués et des modifications nettes (en milliers de dollars) (note 1)
N'inclut pas le marché de service du programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada

Type de marché		Biens	(%)	Services	(%)	Constructions	(%)	Total	(%)
Marchés inférieurs à 25 000 $	Concurrentiels	401 433	46,66	101 039	19,90	19 302	48,22	521 774	37,05
	PAC	10 379	1,21	4 257	0,84	236	0,59	14 872	1,06
	Non concurrentiels	448 508	52,13	402 499	79,26	20 489	51,19	871 496	61,89
	Total partiel	860 320	100,00	507 795	100,00	40 027	100,00	**1 408 142**	100,00
	Proportion							**13,5 %**	
Marchés de 25 000 $ et plus	Concurrentiels	2 845 760	69,03	2 857 928	65,13	462 169	88,99	6 165 857	68,28
	PAC	838 090	20,33	958 965	21,85	16 371	3,15	1 813 426	20,08
	Non concurrentiels	438 768	10,64	571 164	13,02	40 824	7,86	1 050 756	11,64
	Total partiel	4 122 618	100,00	4 388 057	100,00	519 364	100,00	**9 030 039**	100,00
	Proportion							**86,5 %**	
Tous les marchés	Concurrentiels	3 247 193	65,17	2 958 967	60,44	481 471	86,07	6 687 631	64,07
	PAC	848 469	17,03	963 222	19,67	16 607	2,97	1 828 298	17,52
	Non concurrentiels	887 276	17,81	973 663	19,89	61 313	10,96	1 922 252	18,42
Total		**4 982 938**	100,00	**4 895 852**	100,00	**559 391**	100,00	**10 438 181**	100,00
Proportions		**47,74 %**		**46,90 %**		**5,36 %**		**100,0 %**	

Ventilation : Marchés attribués 8 435 517 $
Modifications 2 002 664
Total 10 438 181 $

Note 1 : Les données incluent les approvisionnements par cartes d'acquisition, mais excluent le marché de services non concurrentiel du programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada d'une valeur de 2,996 milliards de dollars (approuvé par le Cabinet).

Annexe A (suite)

1998 — Tous les ministères et les organismes assujettis au *Règlement sur les marchés de l'État*
Nombre total de marchés (note 1)

Type de marché		Biens	(%)	Services	(%)	Constructions	(%)	Total	(%)
Marchés inférieurs à 25 000 $	Concurrentiels	515 563	37,95	32 556	20,54	2 879	43,99	550 998	36,16
	PAC	354	0,03	189	0,12	35	0,53	578	0,04
	Non concurrentiels	842 655	62,03	125 779	79,34	3 630	55,47	972 064	63,80
	Total partiel	1 358 572	100,00	158 524	100,00	6 544	100,00	**1 523 640**	100,00
	Proportion							**98,69 %**	
Marchés de 25 000 $ et plus	Concurrentiels	4 390	67,97	6 831	60,29	1 802	72,22	13 023	64,20
	PAC	1 663	25,75	1 874	16,54	69	2,77	3 606	17,78
	Non concurrentiels	406	6,29	2 625	23,17	624	25,01	3 655	18,02
	Total partiel	6 459	100,00	11 330	100,00	2 495	100,00	**20 284**	100,00
	Proportion							**1,31 %**	
Tous les marchés	Concurrentiels	519 953	38,09	39 387	23,19	4 681	51,79	564 021	36,53
	PAC	2 017	0,15	2 063	1,21	104	1,15	4 184	0,27
	Non concurrentiels	843 061	61,76	128 404	75,60	4 254	47,06	975 719	63,20
Total		**1 365 031**	100,00	**169 854**	100,00	**9 039**	100,00	**1 543 924**	100,00
Proportions		**88,41 %**		**11,00 %**		**0,59 %**		**100,0 %**	

Note 1 : Les données incluent les approvisionnements par cartes d'acquisition.

Nous avons regroupé les chiffres et modifié la présentation du Rapport diffusé sur l'Internet. Ne comprend pas la révision qui incorpore 63 marchés inférieurs à 25 000 $ et 100 marchés de 25 000 $ et plus.

Source : Extrait du *Rapport annuel sur les marchés 1998*.

Annexe A (suite)

Rapport annuel sur les marchés, 1998

Ministère et organisme	Inférieurs à 25 000 $		Marchés de 25 000 $ et plus														Inférieurs et supérieurs à 25 000 $	
	Total partiel		Appel d'offres élec.		Appel d'offres trad.		PAC		Concurrentiel		Non concurrentiel		Total partiel		% concurrentiel		Total final	
	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000)	Nbre	(000) $	Nbre	(000)	Nbre	(000)
Agriculture et Agroalimentaire Canada	50 960	27 351	156	43 472	80	20 865	92	16 822	328	81 059	102	6 131	430	87 190	76 %	93 %	51 390	114 541
Agence de promotion économique du Canada atlantique	2 707	4 264	47	4 406	16	1 304	3	487	66	6 197	5	161	71	6 358	93 %	97 %	2 778	10 622
Commission de contrôle de l'énergie atomique	390	3 055	5	521	3	208	16	2 264	26	2 993	24	1 114	50	4 107	52 %	73 %	449	7 162
Bureau du vérificateur général	1 682	5 398	1	482	3	162	0	0	4	644	24	997	28	1 641	14 %	39 %	1 710	7 039
Bureau de l'information du Canada	1 216	2 928	1	1 070	20	5 051	0	0	21	6 121	15	785	36	6 906	58 %	89 %	1 252	9 834
Conseil canadien des relations du travail	0	0	1	25	0	0	0	0	1	25	0	0	1	25	100 %	100 %	1	25
Centre canadien de gestion	679	1 954	0	0	15	1 059	0	0	15	1 059	7	269	22	1 328	68 %	80 %	701	3 282
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	78	139	2	217	0	0	0	0	2	217	2	3 170	4	3 387	50 %	6 %	82	3 526
Agence canadienne d'inspection des aliments	25 791	8 390	8	1 137	18	1 714	10	1 295	36	4 146	28	1 343	64	5 489	56 %	76 %	25 855	13 888
Patrimoine Canadien	42 121	43 660	136	38 944	143	18 605	29	2 522	308	60 071	79	4 497	387	64 568	80 %	93 %	42 508	108 228
Commission canadienne des droits de la personne	1 542	2 165	2	100	5	277	0	0	7	377	0	0	8	377	100 %	100 %	1 547	2 542
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	1	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	20
Agence canadienne de développement international	5 477	8 195	278	176 959	86	41 135	54	23 152	418	241 246	60	14 249	478	255 495	87 %	94 %	5 955	263 690
Tribunal canadien du commerce extérieur	803	1 233	4	490	3	544	0	0	7	1 034	3	95	10	1 129	70 %	92 %	813	2 362
Conseil canadien de la radiodiffusion et des télécommunications	853	1 620	1	220	3	196	0	0	4	416	1	180	7	596	57 %	70 %	860	2 216
Agence spatiale canadienne	2 703	7 467	47	226 701	44	18 796	116	41 750	207	287 247	37	9 881	244	297 128	85 %	97 %	2 947	304 595
Office des transports du Canada	892	887	0	16	2	19	0	0	1	19	0	0	1	35	100 %	100 %	893	922
Citoyenneté et Immigration	6 256	7 708	58	28 890	20	25 013	19	5 633	97	59 826	10	3 209	107	63 035	91 %	95 %	6 363	70 743
Tribunal de l'aviation civile	273	142	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	273	142
Commissaire à la magistrature fédérale	310	547	0	0	1	45	0	0	1	45	11	703	12	748	8 %	6 %	322	1 295
Commissariat aux langues officielles	401	838	0	0	0	0	0	0	0	0	1	55	1	55	0 %	0 %	402	893
Tribunal de la concurrence	178	17	0	0	0	0	0	0	0	0	1	100	1	100	0 %	0 %	179	117
Service correctionnel Canada	113 154	112 948	319	91 439	485	67 033	339	105 774	1 143	263 786	271	33 995	1 414	297 781	81 %	89 %	114 568	410 729
Protection civile Canada	7	103	1	200	0	313	0	0	4	513	1	37	5	550	80 %	93 %	12	653
Environnement Canada	40 974	29 577	118	40 684	48	14 605	139	19 057	495	74 346	178	8 209	673	82 555	74 %	90 %	41 647	112 132
Cour fédérale du Canada	1 108	1 590	1	40	0	259	1	169	2	458	10	433	12	891	17 %	51 %	1 120	2 481
Bureau fédéral du développement régional (Québec)	660	1 910	18	1 725	1	839	2	118	21	2 682	5	269	26	2 951	81 %	91 %	686	4 861
Finances	4 461	4 527	10	5 753		1 006	17	1 421	29	8 180	15	1 441	44	9 621	66 %	85 %	4 505	14 148
Pêches et Océans	207 801	144 878	376	62 312	847	133 587	180	23 587	1 409	270 286	260	20 015	1 669	290 301	84 %	93 %	209 470	388 179
Affaires étrangères et Commerce international	10 389	24 963	54	40 095	91	26 398	63	14 034	208	80 527	104	6 435	312	86 962	67 %	93 %	10 701	111 925
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses	112	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	112	18
Santé Canada	70 456	55 128	99	14 726	61	12 318	196	25 143	356	52 187	258	18 323	614	70 510	58 %	74 %	71 070	125 638
Développement des ressources humaines Canada	62 661	58 799	68	15 427	76	55 251	160	47 083	304	117 761	108	8 348	412	126 109	74 %	93 %	63 073	184 908

Annexe A (suite)

1998 — Tous les ministères et les organismes assujettis au *Règlement sur les marchés de l'État*
Nombre total de marchés (note 1)

Type de marché		Biens	(%)	Services	(%)	Constructions	(%)	Total	(%)
Marchés inférieurs à 25 000 $	Concurrentiels	515 563	37,95	32 556	20,54	2 879	43,99	550 998	36,16
	PAC	354	0,03	189	0,12	35	0,53	578	0,04
	Non concurrentiels	842 655	62,03	125 779	79,34	3 630	55,47	972 064	63,80
	Total partiel	1 358 572	100,00	158 524	100,00	6 544	100,00	**1 523 640**	100,00
	Proportion							**98,69 %**	
Marchés de 25 000 $ et plus	Concurrentiels	4 390	67,97	6 831	60,29	1 802	72,22	13 023	64,20
	PAC	1 663	25,75	1 874	16,54	69	2,77	3 606	17,78
	Non concurrentiels	406	6,29	2 625	23,17	624	25,01	3 655	18,02
	Total partiel	6 459	100,00	11 330	100,00	2 495	100,00	**20 284**	100,00
	Proportion							**1,31 %**	
Tous les marchés	Concurrentiels	519 953	38,09	39 387	23,19	4 681	51,79	564 021	36,53
	PAC	2 017	0,15	2 063	1,21	104	1,15	4 184	0,27
	Non concurrentiels	843 061	61,76	128 404	75,60	4 254	47,06	975 719	63,20
Total		**1 365 031**	100,00	**169 854**	100,00	**9 039**	100,00	**1 543 924**	100,00
Proportions		**88,41 %**		**11,00 %**		**0,59 %**		**100,0 %**	

Note 1 : Les données incluent les approvisionnements par cartes d'acquisition.

Nous avons regroupé les chiffres et modifié la présentation du Rapport diffusé sur l'Internet. Ne comprend pas la révision qui incorpore 63 marchés inférieurs à 25 000 $ et 100 marchés de 25 000 $ et plus.

Source : Extrait du *Rapport annuel sur les marchés 1998.*

Annexe A (suite)

Rapport annuel sur les marchés, 1998

Ministère et organisme	Inférieurs à 25 000 $		Marchés de 25 000 $ et plus														Inférieurs et supérieurs à 25 000 $	
	Total partiel		Appel d'offres élec.		Appel d'offres trad.		PAC		Concurrentiel		Non concurrentiel		Total partiel		% concurrentiel		Total final	
	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000)	Nbre	(000) $	Nbre	(000)	Nbre	(000)
Agriculture et Agroalimentaire Canada	50 960	27 351	156	43 372	80	20 865	92	16 822	328	81 059	102	6 131	430	87 190	76,3%	93,0%	51 390	114 541
Agence de promotion économique du Canada atlantique	2 707	4 264	47	4 406	16	1 304	3	487	66	6 197	5	161	71	6 358	93 %	97 %	2 778	10 622
Commission de contrôle de l'énergie atomique	399	3 055	7	521	3	208	16	2 264	26	2 993	24	1 114	50	4 107	52 %	73 %	449	7 162
Bureau du vérificateur général	1 682	5 398	1	482	3	162	0	0	4	644	24	997	28	1 641	14 %	39 %	1 710	7 039
Bureau de l'information du Canada	1 216	2 928	1	1 070	20	5 051	0	0	21	6 121	15	785	36	6 906	58 %	89 %	1 252	9 834
Conseil canadien des relations du travail	0	0	1	25	0	0	0	0	1	25	0	0	1	25	100 %	100 %	1	25
Centre canadien de gestion	679	1 954	0	0	15	1 059	0	0	15	1 059	7	269	22	1 328	68 %	80 %	701	3 282
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	78	139	2	217	0	0	0	0	2	217	2	3 170	4	3 387	50 %	6 %	82	3 526
Agence canadienne d'inspection des aliments	25 791	8 399	8	1 137	18	1 714	10	1 295	36	4 146	28	1 343	64	5 489	56 %	76 %	25 855	13 888
Patrimoine Canadien	42 121	43 660	136	38 944	143	18 605	29	2 522	308	60 071	79	4 497	387	64 568	80 %	93 %	42 508	108 228
Commission canadienne des droits de la personne	1 542	2 165	2	100	3	277	0	0	5	377	0	0	5	377	100 %	100 %	1 547	2 542
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	1	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0!	0	1	20
Agence canadienne de développement international	5 477	8 195	278	176 959	86	31 135	54	23 152	418	231 246	60	14 249	478	245 495	87 %	94 %	5 955	253 690
Tribunal canadien du commerce extérieur	803	1 233	4	490	3	544	0	0	7	1 034	3	95	10	1 129	70 %	92 %	813	2 362
Conseil canadien de la radiodiffusion et des télécommunications	853	1 620	1	220	3	196	0	0	4	416	3	180	7	596	57 %	70 %	860	2 216
Agence spatiale canadienne	2 703	7 467	47	226 701	44	18 796	116	41 750	207	287 247	37	9 881	244	297 128	85 %	97 %	2 947	304 595
Office des transports du Canada	892	887	0	0	1	35	0	0	1	35	0	0	1	35	100 %	100 %	893	922
Citoyenneté et Immigration	6 256	7 708	58	28 890	20	25 303	19	5 633	97	59 826	10	3 209	107	63 035	91 %	95 %	6 363	70 743
Tribunal de l'aviation civile	273	142	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	273	142
Commissaire à la magistrature fédérale	310	547	0	0	1	45	0	0	1	45	11	703	12	748	8 %	6 %	322	1 295
Commissariat aux langues officielles	401	838	0	0	0	0	0	0	0	0	1	55	1	55	0 %	0 %	402	893
Tribunal de la concurrence	178	37	0	0	0	0	0	0	0	0	1	100	1	100	0 %	0 %	179	137
Service correctionnel Canada	113 154	112 948	519	91 479	385	67 033	239	105 274	1 143	263 786	271	33 995	1 414	297 781	81 %	89 %	114 568	410 729
Protection civile Canada	7	103	4	200	0	313	0	0	4	513	1	37	5	550	80 %	93 %	12	653
Environnement Canada	40 974	29 577	318	40 684	38	14 605	139	19 057	495	74 346	178	8 209	673	82 555	74 %	90 %	41 647	112 132
Cour fédérale du Canada	1 108	1 590	1	30	0	259	1	169	2	458	10	433	12	891	17 %	51 %	1 120	2 481
Bureau fédéral du développement régional (Québec)	660	1 910	18	1 725	1	839	2	118	21	2 682	5	269	26	2 951	81 %	91 %	686	4 861
Finances	4 461	4 527	10	5 753	7	1 006	12	1 421	29	8 180	15	1 441	44	9 621	66 %	85 %	4 505	14 148
Pêches et Océans	207 801	144 878	376	62 412	847	134 587	186	23 287	1 409	220 286	260	20 015	1 669	240 301	84 %	92 %	209 470	385 179
Affaires étrangères et Commerce international	10 389	24 963	54	30 095	91	36 398	63	14 034	208	80 527	104	6 435	312	86 962	67 %	93 %	10 701	111 925
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses	112	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	112	18
Santé Canada	70 456	55 128	99	14 726	61	12 318	196	25 143	356	52 187	258	18 323	614	70 510	58 %	74 %	71 070	125 638
Développement des ressources humaines Canada	62 661	58 799	68	15 427	76	55 251	160	47 083	304	117 761	108	8 348	412	126 109	74 %	93 %	63 073	184 908

	Inférieurs à 25 000 $		Marchés de 25 000 $ et plus														Inférieurs et supérieurs à 25 000 $	
Ministère et organisme	Total partiel		Appel d'offres élec.		Appel d'offres trad.		PAC		Concurrentiel		Non concurrentiel		Total partiel		% concurrentiel		Total final	
	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000)	Nbre	(000) $	Nbre	(000)	Nbre	(000)
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	1 088	3 518	1	146	7	769	0	0	8	915	0	0	8	915	100 %	100 %	1 096	4 433
Affaires indiennes et du Nord Canada	26 472	35 494	127	60 620	122	28 785	41	9 701	290	99 106	134	22 750	424	121 856	68 %	81 %	26 896	157 350
Industrie Canada	33 089	63 612	74	32 681	445	27 714	138	23 348	657	83 743	270	12 254	927	95 997	71 %	87 %	34 016	159 609
Justice	6 816	11 856	47	19 349	29	4 609	44	5 123	120	29 081	63	3 651	183	32 732	66 %	89 %	6 999	44 588
Conseil de recherches médicales	471	809	0	0	9	939	0	0	9	939	10	1 000	19	1 939	47 %	48 %	490	2 748
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	1 394	1 155	1	143	12	742	0	0	13	885	0	0	13	885	100 %	100 %	1 407	2 040
Archives nationales du Canada	6 947	6 204	10	1 290	2	493	7	630	19	2 413	7	297	26	2 710	73 %	89 %	6 973	8 914
Défense nationale	334 210	212 896	2 137	1 217 055	808	812 503	939	1 154 138	3 884	3 183 696	359	3 601 880	4 243	6 785 576	92 %	47 %	338 453	6 998 472
Office national de l'énergie	579	1 354	4	395	14	1 470	6	1 211	24	3 076	1	-93	25	2 983	96 %	103 %	604	4 337
Office national du film	1 377	373	6	1 067	2	114	1	116	9	1 297	0	0	9	1 297	100 %	100 %	1 386	1 670
Bibliothèque nationale	2 141	2 279	2	1 000	0	0	6	684	8	1 684	0	-22	8	1 662	100 %	101 %	2 149	3 941
Commission nationale des libérations conditionnelles	987	484	1	170	2	56	0	0	3	226	0	0	3	226	100 %	100 %	990	710
Conseil national de recherches	39 308	51 519	118	30 194	71	14 592	167	21 430	356	66 216	67	3 967	423	70 183	84 %	94 %	39 731	121 702
Ressources naturelles Canada	77 254	84 980	169	25 537	93	15 184	200	19 223	462	59 944	68	4 149	530	64 093	87 %	94 %	77 784	149 073
Bureau du Directeur général des élections	574	188	4	719	8	5 709	3	2 930	15	9 358	0	354	15	9 712	100 %	96 %	589	9 900
Bureau du surintendant des institutions financières	1 081	2 054	0	0	6	7 813	0	0	6	7 813	14	886	20	8 699	30 %	90 %	1 101	10 753
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	328	323	1	131	1	54	0	0	2	185	0	0	2	185	100 %	100 %	330	508
Commissaire à la protection de la vie privée du Canada	634	930	0	0	1	26	0	0	1	26	1	50	2	76	50 %	34 %	636	1 006
Bureau du Conseil privé	1 760	3 894	8	4 147	9	4 228	4	281	21	8 656	8	462	29	9 118	72 %	95 %	1 789	13 012
Commission de la fonction publique	6 065	9 042	43	2 541	58	4 054	5	380	106	6 975	37	1 054	143	8 029	74 %	87 %	6 208	17 071
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	114 017	171 969	1 442	947 817	1 177	1 072 396	292	117 910	2 911	2 138 123	697	215 808	3 608	2 353 931	81 %	91 %	117 625	2 525 900
Commission des plaintes du public contre la GRC	767	936	0	0	12	765	1	35	13	800	0	0	13	800	100 %	100 %	780	1 736
Revenu Canada	76 138	62 497	188	99 293	573	73 044	133	35 937	894	208 274	75	12 188	969	220 462	92 %	94 %	77 107	282 959
Gendarmerie royale du Canada	50 647	28 023	190	44 370	191	23 262	110	33 733	491	101 365	118	13 104	609	114 469	81 %	89 %	51 256	142 492
Conseil de recherches en sciences humaines	176	499	0	0	6	313	0	0	6	313	0	0	6	313	100 %	100 %	182	812
Solliciteur général Canada	729	2 057	1	43	9	715	3	116	13	874	2	131	15	1 005	87 %	87 %	744	3 062
Statistique Canada	15 310	20 255	69	5 978	19	4 312	49	4 050	137	14 340	11	589	148	14 929	93 %	96 %	15 458	35 184
Condition féminine	166	723	0	0	18	1 171	0	0	18	1 171	0	21	18	1 192	100 %	98 %	184	1 915
Cour suprême du Canada	1 012	664	1	76	1	66	0	0	2	142	2	68	4	210	50 %	68 %	1 016	874
Cour canadienne de l'impôt	346	72	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	346	72
Transports Canada	44 930	43 672	229	55 419	106	30 950	78	16 339	413	102 708	54	4 934	467	107 642	88 %	95 %	45 397	151 314
Bureau de la sécurité des transports	3 453	1 523	2	78	14	2 274	4	5 266	20	7 618	3	760	23	8 378	87 %	91 %	3 476	9 901
Conseil du Trésor	5 054	4 602	3	207 363	33	5 417	5	273	41	213 053	12	988	53	214 041	77 %	100 %	5 107	218 643

Ministère et organisme	Inférieurs à 25 000 $		Marchés de 25 000 $ et plus														Inférieurs et supérieurs à 25 000 $	
	Total partiel		Appel d'offres élec.		Appel d'offres trad.		PAC		Concurrentiel		Non concurrentiel		Total partiel		% concurrentiel		Total final	
	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000) $	Nbre	(000)	Nbre	(000) $	Nbre	(000)	Nbre	(000)
Anciens Combattants Canada	8 563	11 005	71	14 414	23	14 296	32	30 827	126	59 537	16	810	142	60 347	89 %	99 %	8 705	71 352
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	2 652	4 225	3	248	9	774	1	231	13	1 253	4	276	17	1 529	76 %	82 %	2 669	5 754
Total	**1 523 640**	**1 408 134**	**7 168**	**3 558 349**	**5 855**	**2 607 517**	**3 606**	**1 813 423**	**16 629**	**7 979 289**	**3 655**	**4 046 760**	**20 284**	**12 026 049**	**82 %**	**66 %**	**1 543 924**	**13 434 183**

[1] Le pouvoir inhérent du vérificateur général de conclure des contrats pour des services professionnels n'est pas soumis au *Règlement sur les marchés de l'État* mais plutôt au paragraphe 15(2) de la *Loi sur le vérificateur général*. La politique du vérificateur général sur les contrats pour services professionnels veut que les contrats dont les honoraires excèdent 25 000 $ soient attribués par voie de concours, à moins qu'ils ne répondent à l'un des critères d'exemption. Dans 17 des 24 contrats mentionnés ci-dessus, les honoraires étaient inférieurs à 25 000 $.

Note : Les totaux ne peuvent correspondre à cause des chiffres arrondis.

Source : Extrait du *Rapport annuel sur les marchés 1998*.

Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

Annexe B

Politique du gouvernement sur les marchés

L'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien.

Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intègre, et ils doivent :

a) résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics;

b) donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition;

c) favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents, incluant les objectifs de développement économique autochtones;

*d) être conformes aux obligations de l'État aux termes de l'*Accord de libre-échange nord-américain, *de l'*Accord relatif aux marchés publics — Organisation mondiale du commerce *et de l'*Accord sur le commerce intérieur.

Source : Manuel de la politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000

Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité

24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes

33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 30

Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-30F
ISBN 0-662-85254-0
English copies also available

+3

Chapitre 30

Pêches et Océans

Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

16

Table des matières

	Page
Points saillants	30-5
Introduction	30-7
Taille et situation de l'industrie salmonicole	30-7
Objet de la vérification	30-10
Observations et recommandations	30-12
Mandat du Ministère de conserver et de protéger le saumon sauvage et son habitat	30-12
Cadre stratégique pour la conservation et la protection des stocks de saumon sauvage	30-12
Élaboration d'un plan de gestion de la salmoniculture	30-13
Absence d'un plan officiel pour assurer la gestion des risques	30-13
La province de la Colombie-Britannique effectue l'évaluation environnementale	30-13
Élaboration d'un cadre de réglementation	30-14
Questions de réglementation et de coordination à aborder	30-14
Besoin de soutien scientifique	30-15
Insuffisance de la surveillance et de l'application de la loi	30-15
Problèmes pour parvenir à faire appliquer la loi	30-16
Utilisation de critères de choix des sites	30-16
Le recours au choix des sites des établissements salmonicoles remplace la surveillance et l'application de la loi	30-16
Absence de fondement scientifique pour soutenir les critères de choix des sites	30-17
Évaluation des effets cumulatifs	30-18
Données récentes et risques à examiner dans les évaluations environnementales	30-18
Il faut examiner les effets sur l'environnement avant de lever le moratoire	30-18
Lacunes de la recherche et de la surveillance effectuées pour évaluer les effets	30-19
Les besoins en recherche ne sont pas entièrement déterminés et les priorités ne sont pas établies	30-19
Il faut se pencher sur les interactions récemment mises en évidence entre saumons de l'Atlantique et du Pacifique	30-19
Recherche sur le saumon génétiquement modifié et sa stérilisation	30-21
Aucune surveillance des habitats côtiers vulnérables situés à proximité des établissements salmonicoles	30-22
Aucune surveillance régulière des stocks de saumon sauvage à proximité des établissements salmonicoles	30-23
Surveillance insuffisante de la présence du saumon de l'Atlantique	30-23
Résolution des problèmes de coordination fédérale-provinciale	30-26
Mesures prises pour coordonner les travaux	30-26
Davantage d'efforts sont nécessaires pour régler les problèmes	30-27
Conclusion	30-27
À propos de la vérification	30-30

Page

Pièces

30.1 Localisation des établissements salmonicoles en Colombie-Britannique 30-7
30.2 Production salmonicole de la Colombie-Britannique, par espèce 30-9
30.3 Production mondiale de saumons et de truites de mer d'élevage, par pays 30-9
30.4 Cycle vital du saumon du Pacifique 30-10
30.5 État des connaissances et données manquantes sur les interactions entre saumons de l'Atlantique et saumons du Pacifique 30-20
30.6 Captures de saumons de l'Atlantique adultes dans le milieu marin de la Colombie-Britannique, de 1988 à 1999 30-23
30.7 Observations et captures de saumons de l'Atlantique adultes dans les eaux douces de la Colombie-Britannique, de 1990 à 1999 30-24

Pêches et Océans

Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

Points saillants

30.1 Pêches et Océans gère l'industrie de la salmoniculture en supposant qu'elle ne pose qu'un faible risque global pour le saumon sauvage et son habitat. Toutefois, le Ministère ne s'acquitte pas pleinement des obligations que lui impose la *Loi sur les pêches* de protéger les stocks de saumon sauvage du Pacifique et leur habitat contre les effets de la salmoniculture. Nous avons constaté que le Ministère :

- ne s'acquitte pas pleinement de ses responsabilités réglementaires actuelles concernant l'application de la *Loi sur les pêches* à l'égard des exploitations salmonicoles;
- effectue de la recherche et collabore avec la province de la Colombie-Britannique (C.-B.) à l'élaboration d'un cadre de réglementation de la salmoniculture, mais la recherche et la surveillance visant à évaluer les effets des exploitations salmonicoles présentent des lacunes;
- n'a pas établi de plan officiel de gestion des risques et d'évaluation des éventuels effets environnementaux cumulatifs que pourraient comporter les propositions de nouveaux établissements salmonicoles, dans l'éventualité où la décision était prise de développer davantage l'industrie.

30.2 Pour atteindre l'objectif d'assurer la coexistence d'une pêche durable du saumon et de l'industrie salmonicole, le Ministère doit de toute urgence combler ces lacunes en consultation avec la province. Il a récemment obtenu des fonds supplémentaires dont il prévoit se servir pour donner suite aux préoccupations de l'industrie et du public. Certains de ses projets portent sur la gestion de l'habitat, d'autres comportent des études supplémentaires concernant les effets d'exploitations salmonicoles sur l'habitat du poisson ainsi que les effets des interactions entre les stocks salmonicoles et sauvages. Le Ministère a avisé la province de la C.-B. et l'industrie salmonicole qu'elle entend procéder à l'évaluation de toutes les exploitations piscicoles afin d'assurer leur conformité à la *Loi sur les pêches*.

Contexte et autres observations

30.3 La présente vérification est la troisième que nous effectuons depuis 1997, portant sur les programmes du Ministère en matière de gestion du saumon du Pacifique. Les deux premières vérifications portaient sur la protection de l'habitat et sur la gestion des pêches du saumon. Nous avions alors constaté que la perte d'habitat du saumon se poursuivait et que certains stocks de saumon sauvage étaient en déclin. Au fil du temps, la salmoniculture pourrait exercer davantage de pression sur les stocks de saumon sauvage, surtout si l'industrie prend de l'expansion. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas élaboré de plan d'évaluation et de gestion des risques à long terme.

30.4 Comme peu d'études scientifiques s'appliquent directement à la situation qui règne en C.-B., il est difficile de se prononcer sur les effets de la salmoniculture. Des preuves scientifiques récentes indiquant que des saumons de l'Atlantique évadés se reproduisent dans des cours d'eau de la C.-B. et l'expansion éventuelle de l'industrie salmonicole soulèvent de nouvelles questions quant aux effets sur les stocks de saumon sauvage, notamment les effets cumulatifs sur l'environnement et les ressources halieutiques.

30.5 L'élevage du saumon de l'Atlantique débute dans des écloseries d'eau douce, puis, à la phase juvénile, les poissons sont transférés dans des enclos ouverts installés dans les eaux côtières de la C.-B. pour y terminer leur croissance avant d'être récoltés à l'état adulte. C'est à l'étape de leur élevage en enclos ouvert que peuvent se produire des interactions avec le saumon sauvage et son habitat. En outre, les enclos ouverts sont susceptibles d'être endommagés, ce qui peut entraîner l'évasion de saumons d'élevage.

Le Ministère accepte la teneur du présent chapitre.

Introduction

Taille et situation de l'industrie salmonicole

30.6 L'industrie de la salmoniculture en Colombie-Britannique remonte au début des années 1970. D'abord concentrés dans les régions de Sechelt/Sunshine Coast et de Campbell River, les établissements salmonicoles se sont ensuite répandus sur les côtes nord-est et ouest de l'île de Vancouver, où l'eau plus froide est plus propice à la salmoniculture (voir la pièce 30.1). Depuis une décennie, la production de saumon d'élevage a augmenté de façon constante; en Colombie-Britannique (C.-B.), 17 entreprises de salmoniculture, dont trois des plus grandes au monde, exploitent maintenant 105 établissements salmonicoles. La production est dominée par celle du saumon de l'Atlantique (81 p. 100), tandis que le saumon quinnat en représente 16 p. 100 et le saumon coho, 3 p. 100 (voir la pièce 30.2). Le nord de l'île de Vancouver est devenu la plus importante région salmonicole de la C.-B., plus de la moitié des saumons élevés dans la province y étant produite. En 1999, selon ses propres estimations, l'industrie a généré 1 800 emplois directs et 1 600 emplois indirects et apporté une contribution de 677 millions de dollars à l'économie de la C.-B., soit une hausse de 10 p. 100 par rapport à 1998. Maintenant bien établie en C.-B., la salmoniculture constitue un secteur important de l'économie de la province.

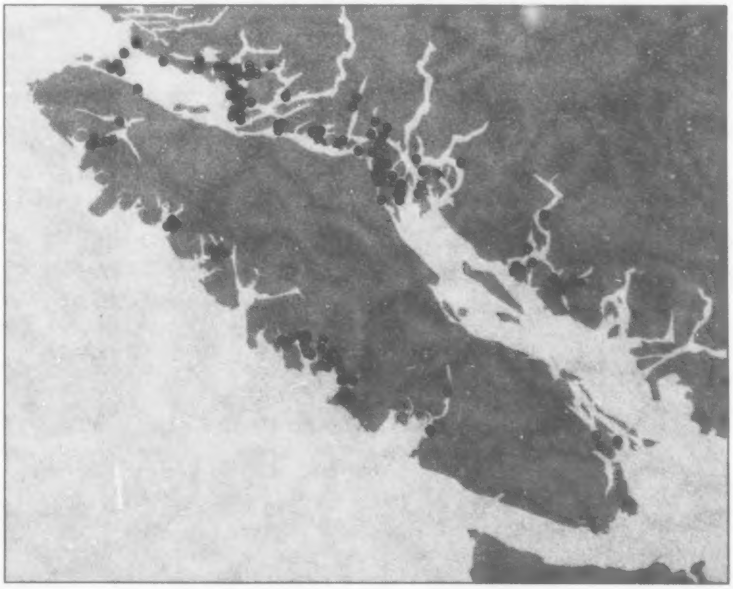
30.7 Ayant produit 5 p. 100 du saumon d'élevage au monde en 1999, le Canada est le quatrième plus important producteur salmonicole, derrière la Norvège, le Chili et le Royaume-Uni. Cette année-là, la C.-B. a produit 49 100 tonnes métriques, soit presque 70 p. 100 de la production canadienne, et a exporté 77 p. 100 de sa production pour une valeur de 308 millions de dollars. La production de la province était principalement dirigée vers les États-Unis, et le reste a été vendu sur le marché canadien, au Japon et à Taïwan. Les marchés du saumon d'élevage sont en expansion (voir la pièce 30.3).

30.8 En 1995, la province de la Colombie-Britannique, en consultation avec Pêches et Océans, a imposé un moratoire sur l'expansion de l'industrie salmonicole pour donner suite aux préoccupations du public quant aux effets de l'industrie sur les stocks de saumon sauvage et le milieu marin. Il semble que le moratoire pourrait être levé dans deux ou trois ans lorsqu'un cadre de réglementation de la gestion des activités salmonicoles sera établi, qu'une évaluation de la conformité de l'industrie aux règlements aura été effectuée, que des innovations techniques auront été mises au point et que les collectivités côtières concernées auront été consultées. Dans un sondage d'opinion publique effectué

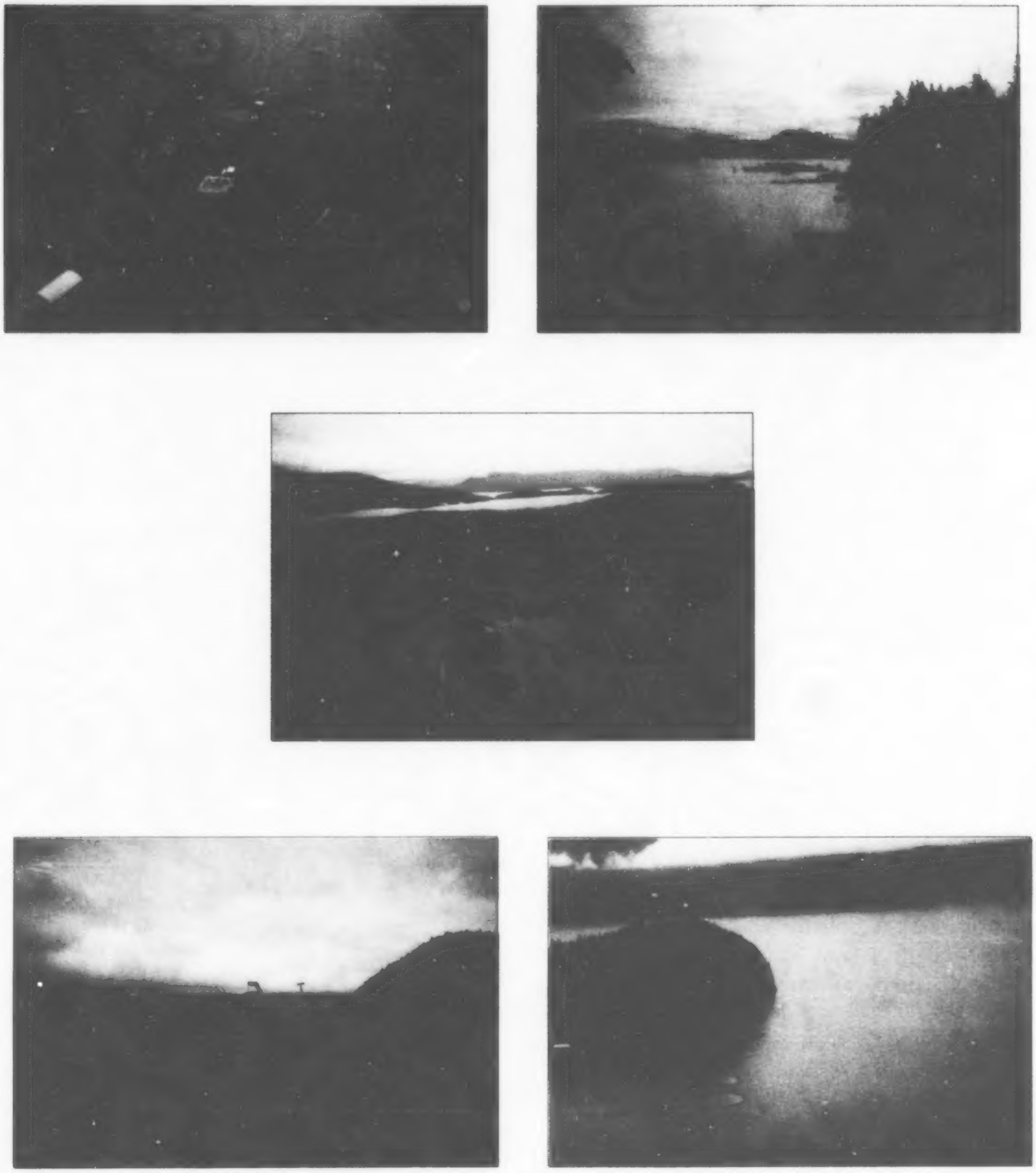
La salmoniculture est une industrie qui est bien établie en Colombie-Britannique.

Pièce 30.1

Localisation des établissements salmonicoles en Colombie-Britannique



Source : Pêches et Océans, région du Pacifique, Direction de l'habitat et de la mise en valeur du saumon

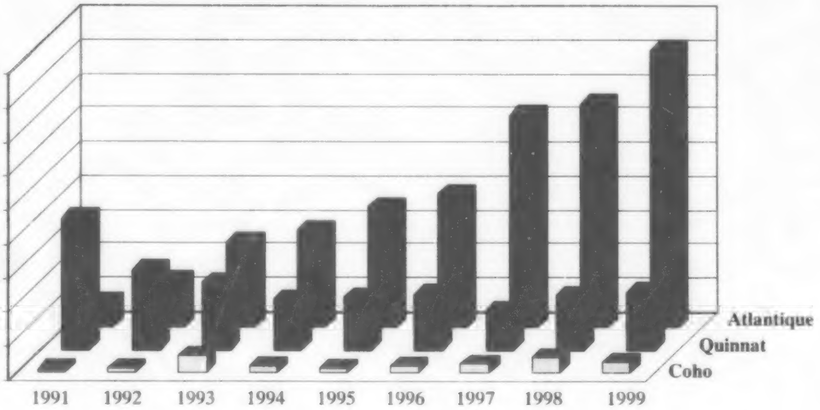


Exemples d'enclos salmonicoles ouverts dans le milieu côtier de la Colombie-Britannique (voir le paragraphe 30.6).

Pièce 30.2

Production salmonicole de la Colombie-Britannique, par espèce

(poids brut en tonnes)

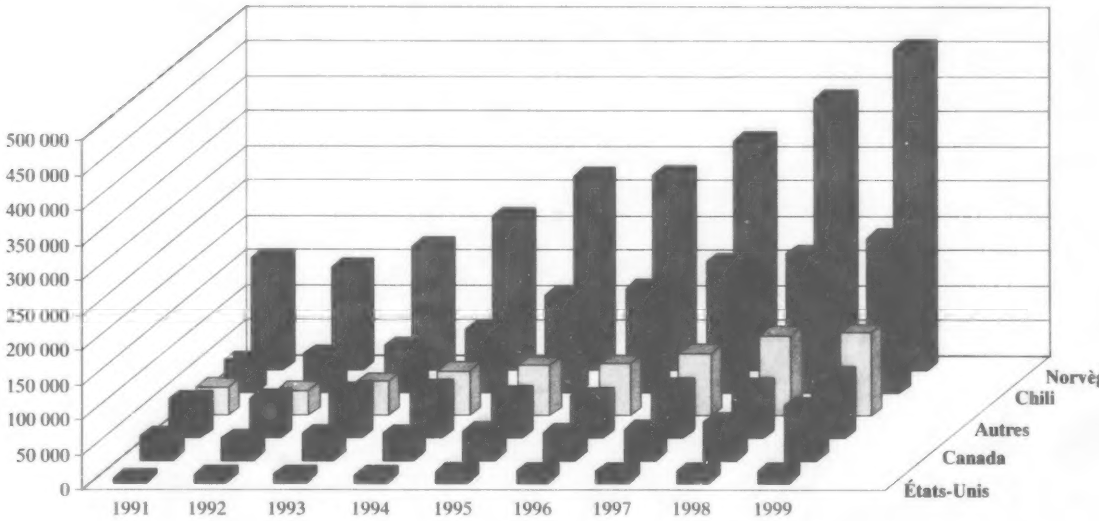


Source : British Columbia Salmon Farmers' Association

Pièce 30.3

Production mondiale de saumons et de truites de mer d'élevage, par pays

(poids brut en tonnes métriques)



Source : British Columbia Salmon Farmers' Association

Les opinions divergent quant aux effets de la salmoniculture sur les stocks de saumon sauvage et l'environnement.

en 1999 sur la salmoniculture en C.-B., 69 p. 100 des répondants indiquaient qu'ils appuieraient l'expansion de l'industrie si les recommandations faites dans le contexte du B.C. Salmon Aquaculture Review (Examen de la salmoniculture en C.-B.) devenaient des règlements applicables. La principale préoccupation des gouvernements est de déterminer comment régler les problèmes environnementaux et écologiques actuels et nouveaux liés à l'industrie et de s'assurer que celle-ci ne nuise pas aux stocks de saumon sauvage, et ce, tout au long du cycle de vie des saumons (voir la pièce 30.4). Pêches et Océans et la C.-B. ont tous les deux intérêt à créer des conditions propices à la coexistence du saumon sauvage et de l'industrie de la salmoniculture, de façon à maximiser les avantages économiques durables.

Pièce 30.4

Cycle vital du saumon du Pacifique

Source : Pêches et Océans

30.9 Le Ministère a un rôle prépondérant à jouer à cet égard, étant donné ses responsabilités en matière de conservation et de protection des stocks de saumon sauvage du Pacifique et de leur habitat, aux termes de la *Loi sur les pêches*, ainsi que son nouveau rôle de gestion des zones côtières en vertu de la *Loi sur les océans*.

30.10 Les opinions divergent quant aux effets de la salmoniculture sur les stocks de saumon sauvage et l'environnement. Les points de vue des spécialistes sur les probabilités que de tels effets se produisent et sur leurs répercussions sont variés, ce qui souligne l'incertitude actuelle dans ce dossier.

Objet de la vérification

30.11 La présente vérification est la troisième qui porte sur les programmes de gestion du saumon du Pacifique de Pêches et Océans. La première, en 1997, a examiné la gestion ministérielle de la ressource en mettant l'accent sur la conservation de l'habitat du saumon. En 1999, la deuxième a abordé le rôle du Ministère dans la gestion des pêches du saumon.

30.12 La présente vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère, à titre d'organisme chargé de la conservation et de la protection des stocks de saumon sauvage, s'acquitte des obligations que lui imposent la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur les océans* lorsqu'il participe à la réglementation de l'industrie salmonicole de la C.-B. La *Loi sur les océans* concerne la conservation, la gestion et l'exploitation des ressources marines. Ces ressources seront gérées au moyen d'une stratégie sur les océans que le Ministère élabore en consultation avec les ministères et organismes qui ont des responsabilités dans ce domaine. Les industries de la pêche du saumon et de la salmoniculture seront toutes les deux gérées dans ce contexte. Le ministre des Pêches et des Océans est responsable de l'application de toutes les dispositions de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur les océans*.

Installation constituée d'enclos ouverts

Filet servant à protéger les jeunes saumons contre les prédateurs

Alimentation manuelle des saumons

Récolte de saumons adultes dans un enclos

Système d'alimentation automatique

Tri des saumons de l'Atlantique à la récolte

Exemples d'activités de salmoniculture en Colombie-Britannique (voir le paragraphe 30.13).

30.13 Comme aucun règlement applicable à ce secteur n'a encore été pris en vertu de la *Loi sur les océans*, notre vérification a été axée sur la *Loi sur les pêches*. La vérification a examiné certains aspects du rôle de réglementation du Ministère dans ce domaine, notamment comment il réagit aux problèmes environnementaux et écologiques actuels et nouveaux que pose l'industrie. Nous ne nous sommes pas penchés sur l'industrie elle-même, si ce n'est que pour nous familiariser avec les activités de salmoniculture en visitant plusieurs établissements salmonicoles et en recueillant des faits et des statistiques par des entrevues auprès d'employés clés de l'industrie et l'examen de publications de l'industrie. La présente vérification ne s'est pas étendue au programme de mise en valeur du saumon du Ministère.

30.14 Des détails supplémentaires sur la vérification sont donnés à la fin du chapitre, dans la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Mandat du Ministère de conserver et de protéger le saumon sauvage et son habitat

30.15 Selon son mandat, Pêches et Océans doit conserver et protéger le saumon sauvage et son habitat. La *Loi sur les pêches* constitue le principal outil de réglementation des effets que peuvent subir le poisson et son habitat. Les articles 35 et 36 de cette loi interdisent la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat (DDPH) du poisson ainsi que le rejet d'une substance nocive, peu importe la quantité, quoique le Ministère puisse autoriser une DDPH ou réglementer le rejet de substances nocives. Lorsqu'une activité est de nature à entraîner une DDPH ou le rejet d'une substance nocive, l'article 37 autorise le ministre à demander des renseignements sur les activités projetées et à exiger que soient apportées des modifications ou des restrictions à une activité proposée. Ces articles de la *Loi sur les pêches* constituent le fondement du rôle du Ministère dans l'examen des demandes de permis de salmoniculture présentées à la province de la C.-B. et l'établissement des conditions de permis.

30.16 Le Ministère joue également son rôle de réglementation de la salmoniculture en vertu notamment du *Règlement sur la protection de la santé des poissons*, du *Règlement sur les mammifères marins* et du *Règlement de pêche (dispositions générales)*.

Les compétences fédérales et provinciales en matière de réglementation de la pisciculture se chevauchent.

30.17 Comme les compétences fédérales et provinciales en matière de réglementation de la pisciculture se chevauchent, il est parfois difficile de déterminer les pouvoirs respectifs des deux parties. Dans leur Protocole d'entente (PE) sur le développement de l'aquaculture (1988), Pêches et Océans et la C.-B. ont convenu de leurs responsabilités et de la coordination de leurs activités. Selon le PE, la gestion et le développement de l'industrie salmonicole relèvent principalement de la province, en consultation avec Pêches et Océans. Le Ministère conserve ses attributions de réglementation dans un certain nombre de domaines, notamment la conservation et la protection du poisson et de son habitat.

Cadre stratégique pour la conservation et la protection des stocks de saumon sauvage

30.18 Le ministère des Pêches et des Océans a élaboré les principales stratégies et politiques suivantes qui orientent les mesures qu'il prend pour conserver et protéger les stocks de saumon sauvage : son Plan stratégique 2000, sa Politique de gestion de l'habitat du poisson (1986) et la politique *Une nouvelle orientation pour les pêches du saumon du Pacifique au Canada* (1998). Ces stratégies et politiques traduisent les engagements

F9

internationaux du Canada à l'égard du principe de prudence (ou principe de précaution), engagements qui seront tenus grâce à la *Loi sur les pêches* et à la *Loi sur les océans*.

30.19 Dans son nouveau Plan stratégique, Pêches et Océans confirme que la conservation des ressources constitue une de ses premières priorités. Selon le Plan, le Ministère adoptera une approche prudente lorsqu'il formule ses décisions. Le bureau de la région du Pacifique a élaboré son propre plan stratégique, qui reconnaît le besoin de conserver et de protéger les océans ainsi que de gérer les ressources de façon à en assurer la durabilité; ce plan met l'accent sur la protection de la diversité biologique et le maintien du potentiel économique de l'océan et de ses ressources. La politique *Une nouvelle orientation pour les pêches du saumon du Pacifique au Canada* donne corps aux principes de gestion du saumon et des pêches du saumon, qui seront élaborés dans des politiques à venir, comme la Politique concernant le saumon sauvage, texte présentement à l'état d'ébauche.

30.20 En mars 2000, le Ministère a rendu publique l'ébauche de la Politique concernant le saumon sauvage à des fins de consultation. Au terme de notre vérification, le Ministère tenait encore des consultations sur l'ébauche et visait à mettre la dernière main à la politique au printemps 2001. Selon le Ministère, cette politique n'est pas censée aborder des questions d'exploitation propres à l'industrie. Un plan et une politique opérationnelle qui établiront clairement les décisions prioritaires à prendre au sujet de la conservation des stocks de saumon sauvage et de leur protection contre tout effet de la salmoniculture seront élaborés par la suite. Toutefois, le Ministère n'a pas encore annoncé le moment où il dévoilera cette politique.

Élaboration d'un plan de gestion de la salmoniculture

Absence d'un plan officiel pour assurer la gestion des risques

Suivant son nouveau Plan stratégique, le Ministère adoptera une approche prudente lorsqu'il formule ses décisions.

30.21 À titre d'organisme qui réglemente les effets de la salmoniculture sur le saumon sauvage, le Ministère fait de la gestion de risques. Bien qu'il s'occupe des risques liés aux exploitations salmonicoles actuelles, il n'a aucun plan officiel de gestion des risques que poserait l'expansion de l'industrie si le moratoire venait à être levé.

La province de la Colombie-Britannique effectue l'évaluation environnementale

30.22 Plutôt que d'effectuer sa propre évaluation des risques, Pêches et Océans a participé au Salmon Aquaculture Review que la province a achevé en 1997. Il s'agissait d'une évaluation environnementale exhaustive de la salmoniculture qui a donné lieu à 49 recommandations visant à atténuer les risques que peut poser la salmoniculture pour l'environnement. L'équipe technique consultative de l'examen provincial a été chargée d'évaluer l'ensemble de la documentation scientifique, de la recherche et des données d'observation qu'on pouvait trouver à ce moment-là.

Le Ministère fait de la gestion de risques.

30.23 Ayant accepté la conclusion du Salmon Aquaculture Review selon laquelle la salmoniculture ne pose qu'un risque peu élevé pour les stocks de saumon sauvage du Pacifique, le Ministère prend des mesures en se fondant sur ce niveau de risque. Il est à noter que, comme l'examen était fondé sur les pratiques salmonicoles et niveaux de production existants, il ne visait pas à préjuger du résultat d'évaluations environnementales qui porteraient sur la croissance à venir de l'industrie. De telles évaluations devraient prendre en compte une meilleure connaissance des enjeux environnementaux et une sensibilisation

accrue à leur égard ainsi que les améliorations qui découleraient de la mise en oeuvre des recommandations de l'examen.

Élaboration d'un cadre de réglementation

Certains progrès ont été accomplis dans l'élaboration d'un cadre de réglementation.

30.24 Le Canada joue un rôle de promoteur de l'aquaculture et dispose de stratégies nationales à cet égard, dont la pièce maîtresse est la Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture (SFDA), introduite en 1995, dirigée par Pêches et Océans. La Stratégie, qui reconnaît aussi la responsabilité du Ministère en matière de conservation et de protection du poisson, exige que ses activités de développement de l'aquaculture soient durables.

30.25 La SFDA comprend les deux engagements distincts suivants à l'égard de la tenue d'examens de la législation :

- réaliser un examen exhaustif de l'ensemble de la législation fédérale et de toute réglementation connexe afin de déterminer et, le cas échéant, d'éliminer les entraves au développement de l'aquaculture;

- élaborer et mettre en oeuvre, de concert avec les provinces et territoires et l'industrie, un cadre stratégique et réglementaire adapté et efficace visant à assurer que l'aquaculture est pratiquée de façon durable du point de vue écologique.

30.26 Le commissaire au développement de l'aquaculture, qui relève du ministre des Pêches et des Océans, effectue un examen de la législation; il a formulé des recommandations afin d'éliminer des entraves tout en s'assurant de la mise en oeuvre de contrôles visant à protéger l'environnement. Pour donner suite à ces recommandations, il importe que le Ministère tienne bien compte des enjeux environnementaux, conformément à son mandat.

Questions de réglementation et de coordination à aborder

30.27 En 1997, Pêches et Océans a élaboré le *Règlement sur la protection de la santé des poissons* en vertu de la *Loi sur les pêches* pour réduire au minimum la possibilité d'introduction ou de transmission de maladies des salmonidés. Au moment du Salmon Aquaculture Review, l'importation d'oeufs dans la région du Pacifique n'était permise que pour des programmes de recherche ou de développement de stocks reproducteurs. Le Ministère prévoit réviser le *Règlement* afin de le rendre conforme aux nouvelles normes internationales et d'en élargir la portée pour qu'il s'applique à tous les poissons.

On ne sait pas dans quelle mesure le saumon sauvage subit des effets nuisibles à proximité d'établissements salmonicoles.

30.28 Comme il a été mentionné plus haut, les effets de la salmoniculture seront réglementés par l'application des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*, qui interdisent la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson (DDPH) ainsi que le rejet de substances nocives. De telles substances peuvent être utilisées en salmoniculture, par exemple, des produits qui servent à combattre l'accumulation d'organismes marins sur les filets. D'autres substances nocives peuvent être produites lorsque de la matière organique (nourriture non ingérée et fèces) s'accumule et se décompose au fond de la mer. En absence d'oxygène, la décomposition peut produire du sulfure d'hydrogène, ce qui a des effets nocifs sur la faune et la flore marines. L'opinion selon laquelle la salmoniculture (dans certains cas) a eu de tels effets sur l'habitat du poisson à proximité d'enclos d'élevage est largement répandue au sein du Ministère et de la communauté environnementale. Toutefois, on ne sait pas si et dans quelle mesure le saumon

sauvage subit des effets nuisibles à proximité d'établissements salmonicoles.

Besoin de soutien scientifique

30.29 Pêches et Océans étudie encore comment la *Loi sur les pêches* doit s'appliquer à la salmoniculture, à savoir s'il faut procéder par la voie d'autorisations de certaines DDPH ou par l'élaboration d'un règlement qui permette le rejet d'une substance nocive à certaines concentrations (encore à déterminer). À l'heure actuelle, le Ministère effectue de la recherche en vue de déterminer comment appliquer la *Loi sur les pêches* en respectant le principe d'« aucune perte nette d'habitat » établi dans la Politique de gestion de l'habitat du poisson. Le National Habitat Management Working Group on Aquaculture (Groupe de travail national sur l'aquaculture et la gestion de l'habitat) se penche sur certaines de ces questions, mais il progresse lentement. Dans le cadre du Fonds de recherche stratégique en sciences environnementales créé par Pêches et Océans, des scientifiques du Ministère mènent des études sur les effets de la salmoniculture tout près des enclos et à quelque distance de ceux-ci. Ces études aideront le Ministère à définir les effets à grande échelle de l'aquaculture sur l'habitat du poisson. Nous sommes d'avis que de telles études doivent aussi aborder les effets sur le saumon du Pacifique de contaminants présents dans la colonne d'eau à proximité des enclos.

Insuffisance de la surveillance et de l'application de la loi

30.30 Pêches et Océans n'assure pas la surveillance des établissements salmonicoles à l'égard de leurs effets possibles sur le poisson et l'habitat du poisson, en vue d'appliquer la *Loi sur les pêches.* Une entrave importante à l'application des dispositions concernant l'habitat est le manque de données scientifiques qui permettraient au Ministère d'élaborer des critères administratifs pour déterminer ce qui constitue une détérioration, une destruction ou une perturbation de l'habitat (DDPH) liée à la salmoniculture. Sans de tels renseignements, les agents sur le terrain ne savent pas comment surveiller les activités salmonicoles pour s'assurer qu'elles se conforment à la *Loi*.

30.31 À l'heure actuelle, le Ministère ne surveille pas les effets sur l'habitat marin ou sur les saumons du Pacifique juvéniles ou adultes à proximité des enclos. Toutefois, plus tôt cette année, le Ministère a commencé à participer aux travaux du Technical Advisory Group (Groupe consultatif technique) qui est dirigé par des fonctionnaires provinciaux et qui coordonne les activités de surveillance avec les gouvernements concernés et l'industrie. En outre, le Ministère a reçu des fonds destinés à des activités liées à l'aquaculture, notamment 22,5 millions de dollars (à l'échelle nationale) pour améliorer le cadre de gestion et de réglementation. Une partie de ces fonds pourrait servir à améliorer la surveillance, y compris l'évaluation de l'efficacité de la nouvelle réglementation, mais aucun renseignement sur des activités précises n'a encore été communiqué.

On n'assure pas la surveillance des établissements salmonicoles à l'égard de leurs effets possibles sur le poisson et l'habitat du poisson.

30.32 En vertu d'un protocole d'entente (PE) que Pêches et Océans et Environnement Canada ont signé en 1985, la responsabilité d'appliquer l'article 36 de la *Loi sur les pêches* (celui qui porte sur les substances nocives) a été déléguée à Environnement Canada, mais Pêches et Océans conserve l'autorité ultime sur tous les articles de la *Loi sur les pêches*. Conclue en 1987, l'Entente pratique régionale pour la région de la C.-B. et du Yukon (Regional Working Agreement for the B.C. and Yukon Region) délimite davantage les responsabilités respectives des deux ministères dans ce domaine. Nous avons constaté que le PE et l'Entente comprennent des obligations claires de reddition de comptes et prévoient des moyens de revoir les

modalités des ententes au cas où elles ne fonctionneraient pas convenablement.

30.33 La façon dont Environnement Canada s'acquitte de ses responsabilités de surveillance en vertu du PE et de l'Entente pose problème. En pratique, Environnement Canada ne surveille que les effets de la salmoniculture sur les bancs de coquillages, non les effets sur les saumons et leur habitat. Ainsi, ce ministère ne respecte pas entièrement ses engagements en ce qui concerne la salmoniculture.

30.34 Les deux ministères sont conscients de la portée restreinte de l'article 36. Des responsables nous ont indiqué qu'Environnement Canada s'est engagé à créer un groupe de travail, au sein duquel Pêches et Océans serait représenté, qui se pencherait sur le bien-fondé d'établir un règlement en vertu de l'article 36, pour s'attaquer au problème des substances nocives d'ici 2001. Toutefois, si Environnement Canada ne veut ou ne peut s'acquitter de toutes ses responsabilités liées à l'article 36, il incombe à Pêches et Océans, à titre d'autorité responsable, de le faire.

Aucun salmoniculteur n'a été poursuivi en vertu de la *Loi sur les pêches* pour avoir rejeté une substance nocive qui nuit à l'habitat du poisson.

Problèmes pour parvenir à faire appliquer la loi

30.35 En vertu de la *Loi sur les pêches*, le Ministère peut autoriser certaines activités salmonicoles qui pourraient causer la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat. Il ne l'a pas fait; pourtant, de nombreux employés de Pêches et Océans estiment que, dans certains cas, la salmoniculture a eu des effets très néfastes sur l'habitat du poisson. Aucun salmoniculteur n'a été poursuivi en vertu de la *Loi sur les pêches* pour avoir rejeté une substance nocive qui nuit à l'habitat du poisson. Les tribunaux ont toutefois donné une interprétation libérale à la *Loi sur les pêches* et ont déterminé qu'elle s'applique même lorsqu'un effet est limité ou indirect si celui-ci pose une menace pour le poisson ou son habitat. Par exemple, à notre avis, la définition de DDPH s'appliquerait donc à toute contamination des eaux dans lesquelles le saumon du Pacifique passe une partie de son cycle de vie.

30.36 Une poursuite privée a récemment été intentée contre l'exploitant d'un établissement salmonicole, mais le procureur de la Couronne, du ministère fédéral de la Justice, a décidé de surseoir aux accusations au motif que le fait qu'un permis a été délivré pour l'exploitation de l'établissement (en toute connaissance des effets) réduirait les chances d'obtenir une condamnation. On a reconnu qu'il y avait des preuves de dommages au fond marin en-dessous et à proximité de l'établissement. Pêches et Océans a récemment avisé les salmoniculteurs que, compte tenu des conclusions du procureur de la Couronne, le Ministère avait l'intention d'appliquer la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne la salmoniculture, mais il n'a pas encore fourni de renseignements sur la façon dont il déterminera les critères administratifs pour les DDPH et, si un règlement est élaboré, pour les substances nocives.

30.37 Pêches et Océans devrait agir immédiatement pour renforcer ses capacités de surveillance de la salmoniculture et d'application de la loi à l'égard de cette industrie.

Utilisation de critères de choix des sites

Le recours au choix des sites des établissements salmonicoles remplace la surveillance et l'application de la loi

30.38 Pêches et Océans estime que les établissements salmonicoles bien situés qui fonctionnent aux niveaux de production approuvés ne produiront pas de substances nocives ou de DDPH. Le rôle du Ministère consiste à examiner les propositions de sites d'établissements salmonicoles et de déterminer s'ils sont susceptibles d'entraîner une DDPH ou le

rejet d'une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons.

30.39 Après avoir déterminé que les établissements situés dans des sites peu profonds dont l'eau se renouvelle lentement nuisent aux organismes qui habitent le fond marin sous les enclos et causent aux exploitants des problèmes de production, des scientifiques de Pêches et Océans ont rédigé des critères de choix des sites en 1985 et les ont précisés l'année suivante. Jusqu'ici, ces critères ont été légèrement modifiés, mais ils restent provisoires puisque le Ministère ne les a jamais officiellement adoptés. Le Ministère prévoit maintenant se servir des critères de choix des sites élaborés par la Colombie-Britannique (selon les recommandations du B.C. Salmon Aquaculture Review) et examinés en détail par le B.C. Fish Farm Review Committee (Comité de l'examen de la salmoniculture en C.-B.), au sein duquel Pêches et Océans joue un rôle de consultation. Ces critères sont similaires à ceux du Ministère.

Absence de fondement scientifique pour soutenir les critères de choix des sites

30.40 Nous nous attendions à ce que le Ministère ait travaillé davantage à établir le fondement scientifique de ses critères de choix des sites ou à modifier les critères en adoptant une approche prudente. Cette attente découlait des préoccupations du Ministère quant aux effets possibles d'établissements salmonicoles dans des sites mal choisis ainsi que du potentiel d'expansion de la salmoniculture sur la côte Ouest.

30.41 Dans un atelier qu'ils ont tenu en 1998, des scientifiques de Pêches et Océans spécialisés en habitat du poisson ont conclu que, comme les critères de choix des sites établis pour protéger les stocks de poissons sauvages vulnérables et les habitats sensibles sont dépourvus de fondement scientifique, le Ministère serait vulnérable en cas de contestation judiciaire. Dans son examen des conclusions de l'atelier, le Pacific Scientific Advice Review Committee (Comité d'examen des avis scientifiques de la région du Pacifique) du Ministère a confirmé le besoin d'appuyer les critères de choix des sites sur un fondement scientifique. Le B.C. Salmon Aquaculture Review a également recommandé d'effectuer des études scientifiques dans certains domaines afin de fournir l'information sur laquelle fonder des critères plus crédibles.

30.42 Ayant reconnu le besoin d'effectuer de telles recherches, Pêches et Océans a entamé des études qui visent à appuyer les critères sur un fondement scientifique. Toutefois, ces études n'abordent pas les effets possibles de la salmoniculture sur le saumon sauvage vivant à proximité des enclos d'élevage.

Pêches et Océans a entamé des études qui visent à appuyer les critères de choix des sites sur un fondement scientifique.

30.43 À l'heure actuelle, la province prend des décisions sur la relocalisation d'environ 40 établissements salmonicoles mal situés. Elle a déterminé onze sites dans sa première série de relocalisations et fait appel à Pêches et Océans pour qu'il commente les critères de choix des sites et les diverses demandes de relocalisation. Toutefois, à l'heure actuelle, le Ministère n'est pas prêt à répondre aux demandes concernant le processus de relocalisation provincial et il doit fonder sa contribution au processus sur les critères existants et le jugement de ses scientifiques.

30.44 Le Ministère a reconnu que les critères de choix des sites doivent être souples puisque chaque site présente des caractéristiques qui lui sont propres et doit être examiné de manière individuelle. Il prévoit donc que les nouveaux critères ne pourront être appliqués à l'évaluation d'un site sans que l'on porte un jugement scientifique.

Le Ministère et le gouvernement provincial reconnaissent qu'il faut prévenir les évasions de saumons de l'Atlantique de leurs enclos d'élevage.

Les effets environnementaux cumulatifs que pourraient avoir de multiples établissements salmonicoles proposés justifient la tenue d'un examen public avant de prendre une décision sur la levée du moratoire.

Évaluation des effets cumulatifs

Données récentes et risques à examiner dans les évaluations environnementales

30.45 L'état du saumon sauvage est devenu préoccupant : la productivité en mer de certains stocks est faible, quelques stocks de saumon coho éprouvent de sérieuses difficultés, des pêches des saumons coho et rouge ont été fermées et la perte d'habitat du saumon se poursuit. En outre, le projet de loi sur les espèces en péril qu'examinait la Chambre des communes au moment de la vérification pourrait donner lieu à l'inscription de certains stocks de saumon menacés ou en danger de disparition sur la liste des espèces en péril, ce qui obligerait le Ministère à imposer des mesures de protection et à élaborer des plans de rétablissement des stocks en péril. Le Ministère a déjà effectué du travail dans ce domaine, mais le nombre de stocks de saumon qui pourraient être inscrits sur la liste reste à déterminer.

30.46 Bien que le nombre d'établissements salmonicoles soit plafonné à 121 depuis 1995, la production globale a augmenté. Étant donné cette situation, nous nous inquiétons du fait que les risques d'évasion de saumons d'élevage pourraient augmenter au fil du temps. Le Ministère et le gouvernement provincial reconnaissent qu'il faut prévenir les évasions de saumons de l'Atlantique de leurs enclos d'élevage dans l'intérêt de la durabilité de l'environnement. Cette reconnaissance sous-entend qu'on s'inquiète du risque lié à ces évasions, surtout si le nombre d'établissements augmente et que certains soient situés près de cours d'eau où l'on trouve des stocks en péril. Nous notons que le gouvernement provincial a annoncé, en octobre 2000, la mise en place d'un nouveau règlement en vue de prévenir les évasions de saumons. Bien que le B.C. Salmon Aquaculture Review ait examiné la possibilité que des saumons de l'Atlantique évadés se reproduisent effectivement, les évaluations environnementales à venir devront quand même prendre en compte les données les plus récentes à l'égard des interactions entre le saumon de l'Atlantique et les stocks de saumon sauvage (tel que mentionné plus loin, aux paragraphes 30.51 à 30.55).

Il faut examiner les effets sur l'environnement avant de lever le moratoire

30.47 La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (*LCEE*) pourrait exiger l'évaluation de propositions de nouveaux établissements salmonicoles. Une évaluation serait déclenchée si le Ministère envisageait de délivrer une autorisation de détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat du poisson par un établissement salmonicole ou d'émettre une approbation en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. En outre, selon la *LCEE*, une évaluation environnementale doit examiner tout effet environnemental cumulatif susceptible d'être causé par un projet ou une activité. D'après nous, les effets environnementaux cumulatifs que pourraient avoir de multiples établissements salmonicoles proposés justifient la tenue d'un examen public avant de prendre une décision sur la levée du moratoire.

30.48 À l'heure actuelle, le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer les effets environnementaux cumulatifs des exploitations salmonicoles, comme l'exige la *LCEE*. Toutefois, il reconnaît qu'il doit déterminer comment évaluer les effets d'établissements salmonicoles multiples sur les stocks de saumon sauvage et comment les exploitations salmonicoles interagissent avec les autres activités humaines en zone côtière. Il a récemment commencé à élaborer un modèle d'évaluation des effets cumulatifs des rejets de déchets d'établissements salmonicoles sur le milieu côtier. Toutefois, à l'exception du Programme de surveillance du saumon atlantique, qui

renseigne un peu sur les interactions entre le saumon de l'Atlantique et le saumon sauvage du Pacifique (voir les paragraphes 30.65 à 30.71), le Ministère consacre peu d'efforts aux effets des saumons de l'Atlantique évadés.

Lacunes de la recherche et de la surveillance effectuées pour évaluer les effets

Les besoins en recherche ne sont pas entièrement déterminés et les priorités ne sont pas établies

30.49 Le B.C. Salmon Aquaculture Review réalisé en 1997 a relevé un large éventail de besoins en recherche sur l'industrie salmonicole et ses effets sur l'environnement en général et sur le saumon sauvage en particulier. Depuis, d'autres intervenants dans ce domaine ont fourni de l'information, notamment des scientifiques qui étudient tous les aspects de la biologie et de l'écologie du saumon ainsi que les questions environnementales et écosystémiques. Le Ministère ne porte pas une attention suffisante à l'établissement des priorités à l'égard des besoins en recherche pour orienter son programme scientifique, ni à l'encouragement de la recherche coopérative dans ce domaine. Toutefois, il tiendra un atelier en octobre 2000 pour déterminer les priorités de recherche afin de réduire le manque de données essentielles. Il a aussi réalisé quelques projets scientifiques dans le contexte d'une cause judiciaire récente (voir le paragraphe 30.36).

Il faut se pencher sur les interactions récemment mises en évidence entre saumons de l'Atlantique et du Pacifique

30.50 Des observations récentes indiquent la présence de saumon de l'Atlantique dans des cours d'eau de la C.-B. Lors du B.C. Salmon Aquaculture Review, des saumons de l'Atlantique prêts à se reproduire avaient été observés dans des cours d'eau de la C.-B., mais aucun saumoneau issu d'un tel géniteur n'avait été capturé. Depuis, des saumons de l'Atlantique se sont reproduits avec succès dans au moins deux rivières de l'île de Vancouver, la Tsitika et la Amor de Cosmos. Étant donné les effets possibles sur les processus du cycle vital des stocks de saumon sauvage du Pacifique, cette information doit être prise en compte dans l'évaluation des effets possibles de l'expansion de l'industrie. Une augmentation du nombre d'établissements salmonicoles pourrait accroître le nombre de saumons de l'Atlantique qui s'évadent. Plus il y a de saumons de l'Atlantique dans les eaux de la C.-B., plus grandes sont les chances qu'ils perturbent les processus du cycle vital (migration, reproduction, compétition et prédation) du saumon sauvage du Pacifique.

Pêches et Océans n'accorde pas une attention suffisante à l'établissement des priorités à l'égard des besoins en recherche.

30.51 Il y a des indications, en ce qui a trait au saumon de l'Atlantique d'élevage, que des individus de tous les stades biologiques de l'espèce vivent dans des cours d'eau de la C.-B. Toutefois, selon des spécialistes réunis en mars 2000 par l'Université Simon Fraser, il faut recueillir davantage de données sur les effets des interactions entre le saumon de

Saumons de l'Atlantique adultes à maturité prêts à être récoltés (voir le paragraphe 30.51).

l'Atlantique et le saumon sauvage du Pacifique (voir la pièce 30.5). Également relevé dans le B.C. Salmon Aquaculture Review, ce besoin d'information prend davantage d'importance lorsqu'on envisage accroître le nombre d'établissements salmonicoles.

30.52 Le Ministère a participé à une étude visant à déterminer la provenance des saumons de l'Atlantique juvéniles observés dans les deux rivières de l'île de Vancouver mentionnées plus haut. Il a également étudié les interactions entre le saumon de l'Atlantique et le saumon sauvage du Pacifique, notamment en réalisant des expériences d'hybridation en laboratoire. Un étudiant diplômé inscrit à la University of Victoria, en C.-B., mène à l'heure actuelle des études de terrain sur les interactions entre les deux types de saumon; ses résultats seront bientôt publiés.

30.53 L'évaluation actuelle du Ministère selon laquelle le risque posé par la salmoniculture serait faible est fondée sur les données examinées lors du B.C. Salmon Aquaculture Review (voir le paragraphe 30.22) ainsi que sur les conclusions de cet examen. Celles-ci s'appuient sur un grand nombre d'observations de tentatives infructueuses d'introduction du saumon de l'Atlantique dans des cours d'eau côtiers de la C.-B., entre 1905 et 1935, et dans l'État de Washington, entre 1951 et 1991. Toutefois, nous croyons que les observations récentes de la présence de saumons de l'Atlantique à divers stades

Pièce 30.5

État des connaissances et données manquantes sur les interactions entre saumons de l'Atlantique et saumons du Pacifique

(récemment évadés ou issus de la reproduction en milieu naturel)

Élément préoccupant	A-t-il été examiné?	A-t-il été prouvé / documenté?	Quel est le risque d'incidence sur les stocks de saumon du Pacifique
En mer			
Compétition pour la nourriture	Non	Non	Inconnu
Perturbation de la migration	Non	Non	Risque relativement faible
Attirance du saumon sauvage vers les sites d'enclos (illuminés ou non)	Non	Non	Interruption possible de l'avalaison ou de la montaison
En eau douce			
Perturbation de la reproduction (comportement ou consommation des oeufs)	Non	Non	Risque prévisible mais d'amplitude inconnue
Déterrement d'oeufs de saumon du Pacifique par des saumons de l'Atlantique qui fraient	Non	Non	Risque prévisible mais d'amplitude inconnue
Compétition entre saumoneaux pour la nourriture et l'espace	Oui	Oui	Le risque pourrait être élevé; il doit être évalué
Déplacement de l'habitat des saumoneaux en eau douce	Oui – en laboratoire	Oui, mais sans témoins adéquats	Risque prévisible mais d'amplitude inconnue

Source : Studies in Science at Simon Fraser University, *Salmon Workshop Proceedings —Aquaculture and the Protection of Wild Salmon*, July 2000

biologiques dans des rivières de la C.-B. justifient des études plus approfondies. Par exemple, les tentatives d'introduction passées ont-elles été faites dans des circonstances différentes de celles qui règnent maintenant? Les saumons de l'Atlantique qu'on a tenté d'introduire étaient-ils adaptés aux conditions locales comme c'est le cas à l'heure actuelle dans les exploitations salmonicoles?

30.54 Bien que les opinions divergent quant aux conditions dans lesquelles des espèces exotiques réussissent à s'établir dans un nouveau milieu, de nombreux scientifiques croient que la probabilité de l'établissement d'une espèce exotique augmente avec le temps lorsque celle-ci est introduite à répétition dans un habitat favorable. Si l'évaluation que fait le Ministère pourrait être acceptable compte tenu de la production salmonicole actuelle, nous estimons qu'il faudrait revoir la question dans l'éventualité d'une expansion de l'industrie.

30.55 Il faut approfondir la recherche concernant les effets sur la santé des stocks de saumon sauvage. Un groupe de scientifiques indépendant (mentionné au paragraphe 30.51) a conclu que les maladies observées dans les établissements salmonicoles sont présentes dans les stocks de saumon sauvage et que des agents pathogènes passent des stocks sauvages aux saumons d'élevage. Le Ministère reconnaît qu'il ne dispose pas de données suffisantes pour évaluer le risque de transmission de maladies des saumons d'élevage aux stocks sauvages. Des rapports de son Secrétariat canadien pour l'évaluation des stocks et des études faites à l'étranger indiquent un grand manque d'information dans ce domaine, ce qui empêche toute évaluation valable des répercussions sur la santé des poissons que pourraient avoir les interactions entre les stocks sauvages et les saumons d'élevage. Cependant, le Ministère fait appliquer le *Règlement sur la protection de la santé des poissons*, et aucune maladie exotique n'a été trouvée dans les eaux de la C.-B. jusqu'à maintenant.

30.56 Il existe plusieurs sources d'antibiotiques dans le milieu marin, notamment les eaux usées domestiques ainsi que les rejets d'exploitations agricoles, d'établissements salmonicoles et d'installations fédérales et provinciales d'élevage de truites ou saumons d'ensemencement. La résistance aux antibiotiques pourrait être attribuable à n'importe laquelle de ces sources ainsi qu'à des causes naturelles. Selon une étude réalisée en 1990, des bactéries auraient développé une résistance aux antibiotiques dans des établissements salmonicoles situés dans l'inlet Jervis (sur la Sunshine Coast) et à Tofino (sur la côte ouest de l'île de Vancouver). Le Ministère, qui reconnaît que l'utilisation d'antibiotiques en salmoniculture est préoccupante, affirme que la résistance aux antibiotiques pourrait devenir un secteur de recherche prioritaire si leur utilisation s'accroît. Toutefois, selon un document de synthèse du Ministère rédigé en 2000, rien n'indique qu'un tel problème existe dans les eaux de la C.-B.

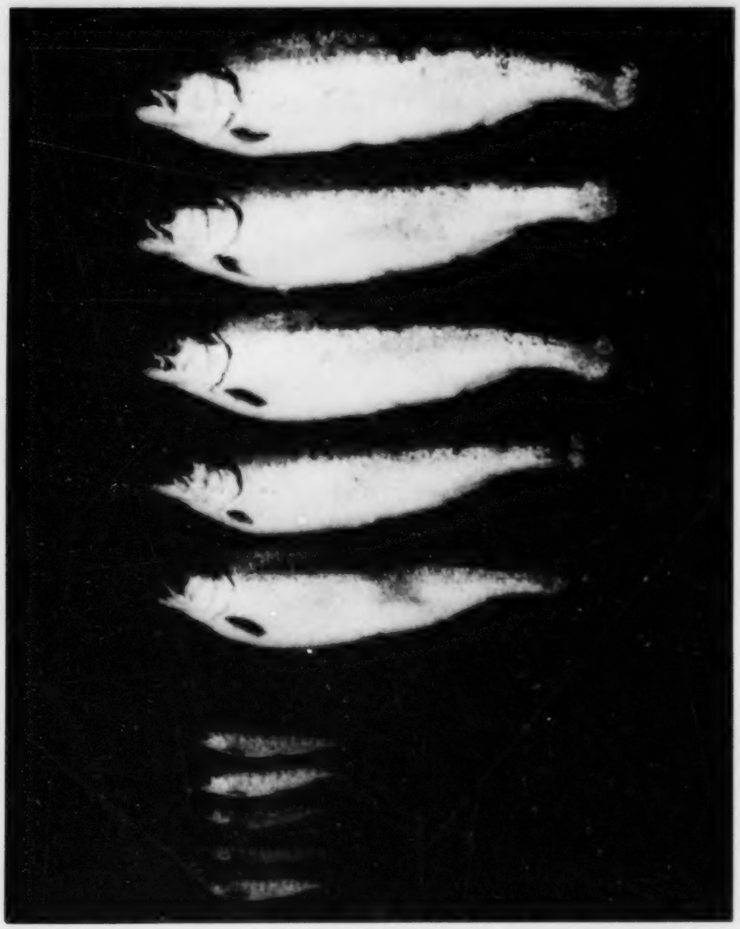
Une entreprise privée met au point au moins une souche de saumon de l'Atlantique transgénique dans l'Est du Canada.

Recherche sur le saumon génétiquement modifié et sa stérilisation

30.57 Nulle part au monde n'y a-t-il à l'heure actuelle de production commerciale de saumons génétiquement modifiés, ou « transgéniques », mais leur utilisation est envisagée dans plusieurs pays. L'intérêt général a augmenté considérablement quant à savoir si la consommation humaine de ces poissons peut présenter des risques. Bien que, en C.-B., il n'y ait présentement aucun intérêt pour l'élevage de saumons transgéniques, la situation pourrait toutefois évoluer si l'opinion publique à l'étranger approuve l'élevage de poissons transgéniques, ce qui donnerait des avantages commerciaux aux salmoniculteurs étrangers. En fait, une entreprise privée met au point au moins une souche de saumon de l'Atlantique transgénique dans l'Est du Canada. Bien que l'innocuité alimentaire des saumons transgéniques constitue la principale

préoccupation, leur élevage soulève aussi des questions concernant leur comportement et les effets qu'ils pourraient avoir sur les stocks de saumon sauvage et leur habitat s'ils s'évadaient dans les eaux de la C.-B.

30.58 Dans son Laboratoire de West Vancouver, le Ministère effectue de la recherche, à des fins d'évaluation des risques, sur des saumons coho génétiquement modifiés pour croître de façon accélérée. On ne dispose pas encore de suffisamment d'information pour prédire de façon fiable les effets qu'ils pourraient avoir sur l'environnement et les stocks de saumon sauvage de la C.-B. Toutefois, la province a annoncé qu'elle avait adopté, en tant qu'orientation de politique, la recommandation du B.C. Salmon Aquaculture Review préconisant que le gouvernement continue d'interdire l'élevage commercial de saumons transgéniques dans des enclos installés en mer.



Comparaison entre saumons coho « transgéniques » génétiquement modifiés pour croître de façon accélérée (en haut) et saumoneaux coho normaux (en bas), tous à l'âge de 14 mois (voir le paragraphe 30.57).

Source : Pêches et Océans

30.59 On a proposé la stérilisation et l'utilisation de stocks composés uniquement de saumons femelles comme moyens d'éviter que des saumons génétiquement modifiés établissent des stocks de saumons sauvages, et d'ainsi réduire les risques qu'ils posent. Le Ministère étudie à l'heure actuelle l'efficacité des méthodes de stérilisation et les incertitudes connexes. Bien que les solutions possibles visant à empêcher les saumons transgéniques de se reproduire sont prometteuses, il importe que le Ministère se tienne à jour en ce qui a trait à la recherche dans ce domaine.

30.60 Pêches et Océans devrait déterminer la recherche à effectuer pour comprendre les effets possibles de l'expansion de l'industrie salmonicole. Il devrait établir des priorités de recherche pour s'assurer de l'utilisation optimale de ressources restreintes d'ici à ce que des propositions de nouveaux établissements salmonicoles soient examinées.

Aucune surveillance des habitats côtiers vulnérables situés à proximité des établissements salmonicoles

30.61 Le Ministère ne surveille pas les habitats côtiers vulnérables situés à proximité d'établissements salmonicoles existants et éventuels. Le nouveau crédit de 75 millions de dollars destiné à la mise en oeuvre de son Programme de l'aquaculture durable pourrait lui fournir les ressources nécessaires pour participer activement avec la province aux activités de surveillance et d'évaluation des sites

d'établissements existants et proposés. Toutefois, aucun renseignement précis n'est encore disponible concernant l'affectation des fonds.

30.62 Dans le choix des sites d'établissements salmonicoles, des systèmes de classification des cours d'eau ne sont utilisés que pour déterminer l'absence ou la présence de cours d'eau avoisinants où vit du saumon. Ces systèmes ne servent pas à orienter l'établissement d'un programme de surveillance exhaustif. Le gouvernement de la C.-B. et Pêches et Océans ont tous les deux indiqué qu'en ce qui concerne la sensibilité des stocks sauvages au choix des sites, les petits cours d'eau où vivent de tels stocks importent autant que les rivières et contribuent à la biodiversité des stocks.

Aucune surveillance régulière des stocks de saumon sauvage à proximité des établissements salmonicoles

30.63 Le Ministère ne surveille pas régulièrement l'état des stocks de saumon sauvage à proximité d'établissements salmonicoles existants et proposés. Le B.C. Salmon Aquaculture Review a conclu que les stocks de saumon indigène qui vivent près d'établissements salmonicoles courent un risque plus élevé que les stocks se trouvant plus loin de grands établissements, malgré le fait que certains saumons évadés se déplacent sur de grandes distances. Sur les côtes nord-est et ouest de l'île de Vancouver, régions où l'industrie salmonicole est la plus active, se trouvent des stocks de saumon de toutes les espèces à risque, comme l'a relevé l'examen.

30.64 Bien qu'il soit doté d'un programme actif d'évaluation des stocks, le Ministère ne surveille toutefois que certains stocks de saumon du Pacifique. Comme indiqué dans le Rapport du vérificateur général de 1999, chapitre 20 intitulé « Le saumon du Pacifique : la durabilité des pêches », Pêches et Océans prend des mesures pour protéger la biodiversité des stocks de saumon sauvage. Toutefois, le Ministère est peu renseigné sur les stocks des côtes nord et centrale de la C.-B., où certains établissements salmonicoles pourraient être relocalisés.

Surveillance insuffisante de la présence du saumon de l'Atlantique

30.65 Pêches et Océans surveille peu la présence de saumons d'élevage évadés en C.-B., et l'information dont disposent le Ministère, la province et le public à cet égard est restreinte (voir les pièces 30.6 et 30.7). Sur la côte du Pacifique, le Programme de surveillance du saumon atlantique (PSSA) est le seul programme voué à la collecte de données sur les

Le Ministère ne surveille pas les habitats côtiers vulnérables situés à proximité d'établissements salmonicoles existants et éventuels.

Pièce 30.6

Captures de saumons de l'Atlantique adultes dans le milieu marin de la Colombie-Britannique, de 1988 à 1999

Source : Pêches et Océans, Programme de surveillance du saumon atlantique, 2000

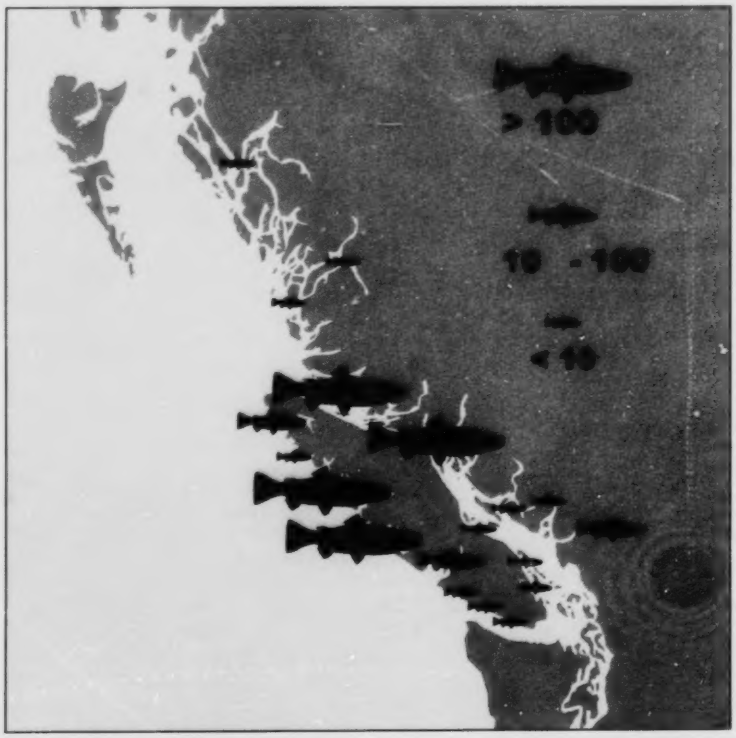
saumons de l'Atlantique évadés. Il est financé par la province, mais Pêches et Océans fournit le personnel et les installations. La plus récente publication faite dans le contexte du Programme est le rapport de 1997, mais les données recueillies en 1998-1999 sont disponibles sous forme d'ébauche.

Peu de cours d'eau ont fait l'objet de relevés visant à détecter la présence du saumon de l'Atlantique.

30.66 En vertu du PSSA, on effectue un échantillonnage seulement lorsque l'occasion se présente; le nombre de saumons de l'Atlantique dans le milieu naturel est donc sans doute sous-estimé, par un facteur inconnu. L'information sur la présence de saumons de l'Atlantique dans les écosystèmes d'eau douce provient principalement de pêcheurs et de biologistes, qui n'observent qu'un faible pourcentage des tronçons de cours d'eau susceptibles d'être occupés par ces poissons. En général, la fréquence des observations dans chaque région correspond au niveau d'effort, qui est le plus élevé le long de la côte ouest de l'île de Vancouver. Le degré d'exhaustivité des données pour le milieu marin est une source de préoccupation. L'industrie de la pêche commerciale constitue la principale source d'information sur le nombre de saumons de l'Atlantique en milieu marin. Mais, comme les captures de cette espèce sont directement liées à l'effort de pêche et que la pêche commerciale a été réduite depuis 1996, les données récentes sont très variables et ne présentent aucune tendance au fil du temps.

Pièce 30.7

Observations et captures de saumons de l'Atlantique adultes dans les eaux douces de la Colombie-Britannique, de 1990 à 1999



Source : Pêches et Océans, Programme de surveillance du saumon atlantique, 2000

30.67 Relativement peu de cours d'eau ont fait l'objet de relevés visant à détecter la présence du saumon de l'Atlantique. Depuis 1995, le Ministère effectue des relevés périodiques pour évaluer les stocks de saumon quinnat dans des cours d'eau de la côte ouest de l'île de Vancouver. Pendant ces relevés, on consigne toute observation de saumons de l'Atlantique. Le gouvernement de la C.-B. effectue aussi des relevés de cours d'eau en notant la présence de saumons de l'Atlantique. Toutefois, ces relevés ne portent que sur un petit nombre de cours d'eau chaque année, principalement sur l'île de Vancouver.

30.68 Le Ministère nous informe qu'il réalise à l'heure actuelle quatre programmes de relevés concernant le saumon de l'Atlantique qui porteront sur 30 à 35 rivières situées sur l'île de Vancouver et les régions continentales. D'autres cours d'eau font l'objet d'une surveillance dans le contexte du processus normal d'évaluation des stocks du Ministère. En raison de la difficulté et du coût d'accès à des endroits éloignés, aucun relevé n'a été effectué de cours d'eau situés sur le continent vis-à-vis de l'archipel Broughton, où se trouvent la majorité des établissements salmonicoles. En outre, la surveillance se concentre sur des endroits où des saumons de

l'Atlantique ont été observés plutôt que de couvrir un territoire plus étendu.

30.69 Il se pourrait que le nombre de saumons de l'Atlantique évadés dans les eaux côtières du nord-est du Pacifique augmente, mais aucune tendance n'a été clairement établie. Des saumons d'élevage s'échappent couramment de leur enclos, en petit ou en grand nombre à la suite de l'endommagement de filets. De 1991 à 1999, on a signalé que plus de 345 000 saumons de l'Atlantique, tant des saumoneaux que des adultes, se sont évadés d'établissements salmonicoles en C.-B. Bien que ce nombre semble relativement faible par rapport au niveau de production, même à ce niveau, le saumon de l'Atlantique est présent et se reproduit dans les cours d'eau de la C.-B. En fait, des évasions d'un nombre très élevé de poissons se sont déjà produites. Par exemple, le 19 juillet 1999, aux États-Unis, 370 000 saumons de l'Atlantique se sont échappés d'un établissement situé à Rich Passage, dans l'État de Washington. Des saumons de l'Atlantique ont été capturés au large de la C.-B. ainsi que de l'Alaska et de l'État de Washington, et leur présence a été relevée dans 79 cours d'eau de la C.-B.

30.70 Des responsables du Programme de surveillance du saumon atlantique ont rédigé un projet de cadre amélioré de surveillance active de la présence et de l'étendue de la population du saumon de l'Atlantique. Toutefois, ce cadre ne sera mis en oeuvre que si des saumons de l'Atlantique sont signalés grâce à la surveillance passive effectuée en vertu du programme existant. Le programme de surveillance améliorée augmenterait la qualité des données, mais pas le nombre de cours d'eau inspectés. Le Ministère s'est engagé à financer le programme à hauteur de 30 000 dollars cette année. En outre, il accroît la portée du programme par une sensibilisation accrue du public à l'égard de la présence du saumon de l'Atlantique dans les cours d'eau de la C.-B.

30.71 Dans le contexte du programme, des données sont recueillies notamment sur la présence, la répartition et le nombre de saumons de l'Atlantique, surtout dans les cours d'eau où vivent des stocks de saumon sauvage affaiblis ou « en péril ». Ces données comptent parmi les renseignements dont doivent disposer le Ministère et la province pour évaluer les effets cumulatifs d'une expansion de l'industrie, dans le contexte de la technologie actuelle. Par la suite, les données seront essentielles pour évaluer l'efficacité de nouveaux règlements et conditions de permis.

La présence du saumon de l'Atlantique a été relevée dans 79 cours d'eau de la Colombie-Britannique.

30.72 Comme des saumons de l'Atlantique continueront sans doute de s'évader d'enclos salmonicoles ouverts dans un avenir prévisible, Pêches et Océans devrait améliorer le Programme de surveillance du saumon atlantique et en élargir la portée afin d'obtenir les données nécessaires pour évaluer l'efficacité de ses activités de réglementation et de gestion.

Exemple d'un saumon de l'Atlantique d'élevage adulte à maturité (voir le paragraphe 30.69).

Résolution des problèmes de coordination fédérale-provinciale

Mesures prises pour coordonner les travaux

30.73 Pêches et Océans et la C.-B. se partagent les responsabilités en matière de gestion des effets de la salmoniculture. Pour clarifier leurs attributions et rôles respectifs dans le développement de l'industrie aquacole, les gouvernements fédéral et provincial ont signé un protocole d'entente (PE) en 1988. Selon cette entente, le Ministère ne délègue pas à la province la responsabilité de gérer les effets de la salmoniculture sur l'environnement. Les deux parties se réfèrent encore au PE en ce qui a trait au partage des responsabilités. Une grande partie du PE est axée sur le besoin de coordination, qui serait assurée par un comité de gestion mixte. Toutefois, bien qu'aucun comité de gestion n'ait été mis sur pied, Pêches et Océans a été invité à participer aux activités d'examen de la province.

30.74 La Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture (SFDA) prévoyait la création de comités de mise en oeuvre de l'aquaculture dans chaque province. En C.-B. un tel comité aurait correspondu essentiellement au comité de gestion prévu par le PE. Depuis le début du moratoire, la création d'un tel comité et la mise en oeuvre de la SFDA ont été différées. Toutefois, la C.-B. a continué d'étudier les enjeux liés à la salmoniculture, avec la participation de Pêches et Océans.

30.75 Depuis qu'elle a annoncé sa Salmon Aquaculture Policy (Politique en matière de salmoniculture), en octobre 1999, la C.-B. joue un rôle de chef de file en coordonnant l'élaboration de normes de salmoniculture. Pêches et Océans est représenté au sein des groupes suivants mis sur pied par la province : le Salmon Aquaculture Implementation Advisory Committee (Comité consultatif sur la mise en oeuvre de la salmoniculture) composé d'intervenants; le Technical Advisory Group (Groupe consultatif technique), qui coordonne la recherche et comprend des représentants de l'industrie; le Fish Farm Review Committee (Comité d'examen des installations salmonicoles), qui s'occupe des relocalisations; le Salmon Aquaculture Implementation Project Committee (Comité du projet de mise en oeuvre de la salmoniculture). Cependant, le Ministère ne joue qu'un rôle consultatif au sein de ces comités.

30.76 Aux termes de sa *Waste Management Act*, la C.-B. s'applique à l'élaboration de normes axées sur le rendement. De concert avec l'industrie et, dans une moindre mesure, Pêches et Océans, la province mène un programme de surveillance provisoire qui vise à fournir l'information qui permettra d'établir définitivement les normes. Celles-ci prévoient l'utilisation d'indicateurs chimiques et physiques de l'état du milieu marin (effets — par exemple, fèces et nourriture non ingérée) pour déterminer la santé des communautés biologiques à proximité des enclos d'élevage du saumon, en vue de réglementer les effets plutôt que leurs causes (par exemple, nourriture de poisson). Il est possible que les normes axées sur le rendement prévues par la C.-B., qui établiront des seuils pour les effets démontrés, soient incompatibles avec le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* du fédéral qui interdit la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat (DDPH), à moins qu'une autorisation soit donnée à cette fin.

30.77 Reconnaissant le besoin de se pencher sur cette éventuelle incompatibilité, le Ministère examine à l'heure actuelle le projet provincial de normes axées sur le rendement. Par l'entremise du Technical Advisory Group, le Ministère contribue au programme de surveillance provisoire en en commentant la méthode d'élaboration

des modèles d'étude. De plus, il coordonne ses propres recherches.

Davantage d'efforts sont nécessaires pour régler les problèmes

30.78 Comme mentionné plus haut, le Ministère ne dispose pas de l'information nécessaire pour élaborer des critères administratifs servant à déterminer les seuils de DDPH causée par la salmoniculture, et il n'applique pas à l'heure actuelle les articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches* à l'égard des exploitations salmonicoles. Il prévoit donc se servir des résultats du programme de surveillance provisoire, ceux de son propre programme de recherche et des renseignements fournis par d'autres organismes pour déterminer comment appliquer la *Loi sur les pêches* à la salmoniculture.

Le Ministère ne suit pas le rythme du processus provincial.

30.79 À l'heure actuelle, Pêches et Océans ne suit pas le rythme du processus provincial de détermination des effets de la salmoniculture et d'élaboration de normes; il éprouve des problèmes à coordonner sa participation. Il importe que le Ministère et la province s'entendent sur le travail que chaque partenaire doit effectuer avant d'envisager la levée du moratoire.

30.80 Pêches et Océans devrait prendre des mesures immédiates pour déterminer comment appliquer la notion de « détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat » à la salmoniculture et comment aborder la question du « rejet d'une substance nocive », en vue de fournir des commentaires exhaustifs à la province de la Colombie-Britannique concernant les incompatibilités possibles entre les lois fédérales et les règlements provinciaux.

Conclusion

30.81 Pêches et Océans, qui a la responsabilité législative de protéger le saumon sauvage contre les effets de la salmoniculture, gère cette activité en supposant qu'elle ne pose qu'un faible risque global pour le saumon sauvage et son habitat. Le Ministère, qui continue d'évaluer les renseignements sur les effets de la salmoniculture, ne sait pas quand il aura suffisamment de données pour évaluer les effets cumulatifs sur l'environnement et les atténuer.

30.82 Le Ministère ne dispose pas de l'information scientifique dont il a besoin pour s'assurer que ses activités de surveillance et d'application de la loi protègent le saumon sauvage et son habitat, conformément à ses responsabilités législatives. Il n'est donc pas en mesure d'appliquer les dispositions de la *Loi sur les pêches* à l'égard de la salmoniculture. En outre, il ne s'assure pas que dans les domaines où il a délégué certaines attributions, les exigences de la *Loi sur les pêches* sont bel et bien respectées.

30.83 Le Ministère n'a pas encore accompli de progrès suffisants dans la détermination des besoins et priorités de recherche sur les effets de l'interaction entre le saumon de l'Atlantique et les stocks de saumon sauvage. Ce travail doit être effectué pour préparer l'évaluation environnementale de nouveaux projets salmonicoles dans l'éventualité d'une expansion de l'industrie ou de la relocalisation d'établissements existants.

30.84 Le Ministère examine à l'heure actuelle le cadre fédéral de réglementation de l'aquaculture en vue d'établir des contrôles plus précis sur les exploitations aquacoles. Il devra cependant appliquer l'approche prudente de la manière suivante :

- en se servant de nouvelles connaissances découlant de la recherche en cours pour élaborer une nouvelle réglementation;
- en appliquant la réglementation à venir et en surveillant la conformité à celle-ci, à long terme;
- en évaluant l'efficacité avec laquelle cette réglementation protègera les stocks de saumon sauvage.

30.85 Comme le Ministère n'a pas déterminé comment appliquer sa législation, il ne peut jouer son rôle directeur qui consiste à s'assurer que les normes provinciales sont élaborées conformément à la *Loi sur les pêches*. Il pourrait donc se trouver dans la situation d'avoir à appliquer une législation fédérale incompatible avec des règlements provinciaux.

30.86 En résumé, nous concluons que, dans sa participation à la réglementation de la salmoniculture en C.-B., Pêches et Océans ne s'acquitte pas entièrement de ses obligations en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Réponse globale de Pêches et Océans : *Pêches et Océans s'est engagé à assurer le développement durable de l'industrie aquacole et s'est doté, pour ce faire, d'un plan d'action polyvalent.*

En août 2000, le Ministère a annoncé son Programme de l'aquaculture durable (PAD) un programme de 75 millions de dollars d'une durée de cinq ans qui porte sur le développement d'une aquaculture durable au Canada. Ce programme prévoit des investissements dans les sciences biologiques et environnementales (13,75 millions de dollars), la recherche et le développement stratégiques (20 millions de dollars), la mise en place de mesures visant à assurer la qualité et la salubrité du poisson et des produits du poisson (20 millions de dollars) et l'amélioration du cadre de réglementation et de gestion du secteur de l'aquaculture (21,5 millions de dollars). Grâce à ce programme, le bureau de la région du Pacifique du Ministère disposera de ressources supplémentaires pour évaluer les effets de divers projets d'aquaculture sur l'habitat du poisson et l'environnement, surveiller l'application des règlements et appliquer ces règlements. En fait, le Ministère a récemment informé tous les salmoniculteurs de la Colombie-Britannique que leurs activités feraient l'objet d'une surveillance plus étroite afin d'assurer une meilleure application de la Loi sur les pêches.

Le PAD permettra également au Ministère d'acquérir de nouvelles connaissances sur les incidences éventuelles de l'accroissement de la salmoniculture sur les écosystèmes. Des fonctionnaires du Ministère, tant au sein du bureau de la Région qu'à l'administration centrale, ont déjà commencé à classer les initiatives de recherche par ordre de priorité et à les coordonner avec des initiatives comme celles sur le Centre d'excellence Aquanet du gouvernement fédéral et le fonds de recherche spécial sur l'aquaculture annoncé récemment par la province de la Colombie-Britannique, ainsi qu'avec des initiatives des autres provinces par l'entremise du Groupe spécial sur l'aquaculture du Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture.

À la suite d'un examen du cadre législatif, réglementaire et stratégique pour l'aquaculture effectué récemment par le Bureau du commissaire au développement de l'aquaculture, le Ministère a décidé d'examiner plus en détail un certain nombre d'enjeux liés à la protection de l'environnement et de l'habitat. Il tentera par exemple d'améliorer l'application de l'article 35 de la Loi sur les pêches *(détérioration, destruction et perturbation de l'habitat du poisson) aux installations aquacoles et examinera, en collaboration avec Environnement Canada, la possibilité d'élaborer un règlement en vertu de l'article 36 de la* Loi sur les pêches *pour contrôler les rejets de substances nocives. De plus, sous les auspices du Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture, le Ministère collabore étroitement avec les ministères provinciaux qui sont responsables de l'aquaculture pour harmoniser les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux et réduire les dédoublements d'efforts inutiles, libérant ainsi des ressources qui pourront servir à réaliser les priorités et à combler les lacunes. Finalement, le Ministère*

collabore avec les provinces et l'industrie à l'élaboration d'un programme national sur la santé des animaux aquatiques qui vise à réduire l'incidence des maladies et la gravité des effets sur les écosystèmes. Ce programme permettra entre autres d'améliorer la santé des animaux aquatiques sauvages et d'élevage et de diminuer l'utilisation d'antibiotiques et de pesticides.

Pour ce qui est des inquiétudes concernant les poissons d'élevage qui s'échappent des piscicultures, mentionnons que ces poissons représentent maintenant 0,3 p. 100 des prises totales dans la province. Le Ministère s'est engagé à collaborer avec l'industrie et les provinces pour réduire le nombre d'évasions. Le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Pêches de la Colombie-Britannique a annoncé récemment des mesures plus sévères pour aider à prévenir les évasions de poissons. Le nouveau règlement exige la mise en place de plans de prévention et d'intervention plus étoffés; il comprend par ailleurs de nouvelles exigences concernant la présentation de rapports et la tenue de registres. Pêches et Océans souscrit à ces mesures et continuera d'appuyer les efforts du gouvernement provincial.

En ce qui concerne la recommandation visant l'expansion et l'amélioration du Programme de surveillance du saumon atlantique, le Ministère a attribué de nouveaux fonds au Programme en 2000-2001 et le nombre de cours d'eau visés par le Programme a été augmenté.

Puisque le nombre de saumons de l'Atlantique est faible et que la Colombie-Britannique compte des milliers de rivières et de petits cours d'eau, les chances d'y trouver des saumons sont minces. Si l'on consacrait davantage de ressources à la surveillance, il en resterait moins pour le rétablissement de l'habitat et la protection des stocks sauvages, des activités dont les bénéfices ont été démontrés.

Le plan d'action qu'a adopté Pêches et Océans pour l'aquaculture montre que le Ministère est déterminé à assurer le développement durable du secteur de l'aquaculture tout en sensibilisant les gens aux incidences environnementales de la salmoniculture et en faisant le nécessaire pour réduire ces incidences.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification visait à déterminer si Pêches et Océans, à titre d'organisme chargé de la conservation et de la protection des stocks de saumon sauvage, s'acquitte de ses obligations en vertu de la *Loi sur les pêches*, de la *Loi sur les océans* et d'autres lois lorsqu'il participe à la réglementation de l'industrie salmonicole de la C.-B.

Critères

Nous nous attendions à ce que le Ministère :

- se soit assuré que ses rôles et responsabilités en matière de réglementation de l'industrie salmonicole de la C.-B. se conforment à son mandat de conservation et de protection du saumon du Pacifique sauvage, tel que défini dans la législation pertinente, notamment la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur les océans*, et que, dans le cas d'ententes qui prévoient l'application de certaines dispositions de la *Loi sur les pêches* par d'autres organismes, les responsabilités de ceux-ci sont clairement définies;
- ait effectué de la recherche et obtenu des données scientifiques concernant l'incidence des exploitations salmonicoles sur la conservation et la protection des stocks de saumon du Pacifique sauvage et leur habitat, particulièrement en ce qui a trait à leur durabilité et à la protection de leur diversité génétique, et qu'il ait mis cette information à la disposition des décideurs, des intervenants et du grand public;
- se soit servi des résultats de recherches orientées et de données scientifiques connexes pour soutenir l'élaboration d'orientations de politique et stratégies internes sur sa participation à la réglementation des activités salmonicoles, et se soit assuré que ces orientations et stratégies se conforment à ses responsabilités de conservation et de protection du saumon du Pacifique sauvage;
- ait élaboré ou contribué à élaborer des normes et règlements relatifs à la salmoniculture qui se conforment à la législation et à la politique ministérielle, et ait pris les dispositions de coordination interne et externe nécessaires à cet égard;
- se soit assuré que ces normes et règlements sont directement appliqués ou que leur respect est régulièrement surveillé en application des dispositions de reddition de comptes des ententes administratives conclues avec d'autres organismes.

Méthode

Pour examiner le besoin qu'a le Ministère de veiller à ce que sa gestion de la salmoniculture soit compatible avec ses principales responsabilités en matière de gestion du saumon sauvage, nous nous sommes posés les trois questions suivantes :

- Pêches et Océans a-t-il déterminé et évalué les effets de la salmoniculture sur la gestion des stocks de saumon sauvage en suivant un plan de gestion des risques?
- Pêches et Océans a-t-il établi un plan d'action visant à gérer la salmoniculture ainsi qu'une stratégie d'intégration de ce plan au(x) plan(s) de gestion du saumon sauvage afin d'assurer la conformité aux principes établis de conservation et à l'approche prudente?
- Si un tel plan d'action existe, Pêches et Océans en applique-t-il les éléments?

Notre vérification a été effectuée notamment par la tenue de réunions et de conversations avec le personnel du Ministère à Ottawa, au bureau régional à Vancouver ainsi que dans des bureaux de district et des installations de recherche. Nous avons examiné des dossiers et de la documentation de Pêches et Océans et avons présenté, par la poste ou courriel, des demandes officielles de renseignements précis à des employés du Ministère qui travaillent à l'administration centrale et au bureau régional. Nous avons obtenu beaucoup de renseignements en examinant des rapports internes et externes ainsi que des sites Web gouvernementaux et autres, de même qu'en participant à des conférences scientifiques sur le saumon du Pacifique. Nous avons interrogé quelques hauts fonctionnaires du gouvernement provincial qui nous ont renseignés sur des activités fédérales-provinciales.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : Geoffrey L. Robins
Directeur par intérim : John Sokolowski

Erika Szenasy
Erin Windatt

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Geoffrey Robins.

78

Rapport du
vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre

Avant-propos et Points saillants

1 La qualité du service

2 Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local

3 Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration

4 Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire

Chapitres 5 et 6

5 Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

6 Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

7 Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi

8 Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever

9 La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre

Avant-propos et Points saillants

10 Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

11 Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions

12 Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

13 L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000
Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité

24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes

33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 31

Pêches et Océans – La gestion de la flotte

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-31F
ISBN 0-662-85255-9
English copies also available

Chapitre 31

Pêches et Océans

La gestion de la flotte

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	31-5
Introduction	31-7
Le mandat du Ministère pour la flotte	31-7
Les années 1990 — une période de changement pour la flotte	31-8
Les éléments de la flotte	31-8
Objet de la vérification	31-10
Observations et recommandations	31-10
Mandat de la flotte, reddition de comptes et rapports d'intendance	31-10
Un mandat clair pour l'exploitation d'une flotte	31-10
Organisation et reddition de comptes	31-11
Éléments clés pour la mise en oeuvre du modèle « fournisseur de services au client »	31-14
Les attentes au chapitre du rendement des programmes sont peu claires, non réalistes ou à court terme	31-14
Il faut une perspective à long terme pour la planification et le financement	31-17
Les arrangements ne sont pas consignés	31-18
La méthode actuelle de répartition des coûts n'incite pas à utiliser les navires	31-19
On ne dispose pas d'information appropriée pour surveiller le rendement de la flotte et en rendre compte	31-19
Il faut améliorer les rapports d'intendance	31-20
Le plan stratégique du Ministère — La voie à suivre?	31-21
Gestion du cycle de vie des navires	31-22
La gestion du cycle de vie — une exigence gouvernementale depuis 1995	31-22
La mise en oeuvre de la gestion du cycle de vie progresse lentement	31-22
Évaluer et planifier les besoins de la flotte	31-22
Reddition de comptes pour l'exploitation rentable de la flotte	31-24
La gestion des navires se fait en l'absence de données fiables, intégrées ou obtenues en temps voulu	31-25
Entretien : nécessité d'une approche nationale factuelle	31-26
Coût élevé des navires désarmés	31-26
La gestion des ressources humaines de la flotte	31-27
La dépense de fonctionnement la plus importante de la flotte	31-27
Il faut établir un plan des ressources humaines	31-28
L'impact des questions de ressources humaines sur les opérations	31-28
S'assurer que l'on dispose d'un personnel dûment qualifié	31-31
Le soutien à terre est trop important compte tenu de la taille actuelle de la flotte	31-32
Conclusion	31-33
À propos de la vérification	31-35

Page

Pièces

31.1	La flotte : fournisseur de services au client	31-7
31.2	Évolution de la composition de la flotte, de 1990 à 2000	31-9
31.3	Profil d'âge de la flotte : les 41 gros navires financés pour les activités futures	31-10
31.4	Coût direct de prestation des services de la flotte	31-11
31.5	Rapports hiérarchiques et cadre de responsabilisation pour la gestion de la flotte	31-13
31.6	Radoub de mi-vie du *NGCC Cygnus*	31-17
31.7	Exemple d'un accord de partage des coûts dans la région de Terre-Neuve	31-20
31.8	Postes à terre qui appuient directement la flotte	31-28
31.9	Personnel des navires par catégorie d'emploi	31-33

Pêches et Océans

La gestion de la flotte

Points saillants

31.1 À notre avis, Pêches et Océans ne gère pas sa flotte de façon rentable. On constate de grosses différences au niveau des pratiques et des procédures employées par les cinq régions qui contrôlent l'exploitation de la flotte. Étant donné que chaque région a ses propres pratiques, procédures d'exploitation et mécanismes de soutien, le Ministère n'a pas toujours toute la souplesse voulue pour partager les ressources et augmenter la productivité lors de la prestation des services de la flotte.

31.2 Voici les problèmes que nous avons constatés au niveau des pratiques de gestion qui sont importantes pour assurer un fonctionnement rentable de la flotte :

- Le Ministère n'a pas établi d'attentes claires, concrètes, réalistes et convenues en ce qui a trait au rendement de la flotte.
- L'horizon de financement est d'un an seulement, même si la flotte représente une activité à haute intensité de capital, dont les coûts fixes sont élevés.
- Il n'y a pas d'accords de service entre les programmes du Ministère et la flotte, qui établissent clairement les ententes sur les normes de rendement et le financement.
- Les processus budgétaires internes ne favorisent pas la reddition de comptes pour les activités de la flotte.
- Les systèmes d'information ne sont pas intégrés et les gestionnaires ne reçoivent pas en temps voulu des données fiables sur le rendement et les coûts.
- La méthode d'imputation des coûts aux programmes n'incite pas à utiliser les navires.
- La flotte n'emploie pas la méthode du cycle de vie pour gérer ses navires.
- La flotte ne gère pas de façon appropriée sa plus grande dépense de fonctionnement, les ressources humaines.
- Le soutien à terre est trop important, compte tenu de la taille actuelle de la flotte.
- Il y a des lacunes dans les rapports d'intendance présentés au Parlement.

31.3 En réglant ces questions par ordre de priorité (on ne peut pas les régler toutes à la fois), le Ministère doit aussi envisager d'établir une stratégie à long terme pour renouveler sa flotte vieillissante. À cet effet, il devrait prendre en considération l'évolution des besoins des programmes, l'impact des progrès technologiques et la diversification éventuelle des modes d'acquisition des services nécessaires.

Contexte et autres observations

31.4 Au 31 mars 2000, la flotte comptait 144 navires (122 navires étaient en service pendant une certaine période en 1999-2000), qui allaient de la petite embarcation multitâche de 8 mètres au brise-glace lourd de golfe de 111 mètres. La flotte joue un rôle essentiel dans la prestation de services comme les aides à la navigation, le déglaçage, le volet maritime de recherche et sauvetage, ainsi que la prévention de la pollution marine et l'intervention environnementale. Elle appuie aussi le Ministère dans ses activités concernant l'application des règlements sur les pêches, les sciences halieutiques, l'hydrographie, l'océanographie et les autres sciences de la mer.

31.5 En 1999-2000, Pêches et Océans a dépensé environ 229 millions de dollars pour l'exploitation, l'entretien et le remplacement d'immobilisations de la flotte. En outre, un montant estimatif de 52 millions de dollars a été dépensé pour le soutien à terre.

31.6 Les ressources humaines de la flotte sont sa plus grande dépense de fonctionnement. Au 1er avril 2000, il y avait 756 officiers et 1 308 membres d'équipage affectés aux navires, mais le nombre d'employés varie au cours de l'année en fonction des besoins saisonniers. En outre, selon nos estimations prudentes, il y a environ 447 postes (équivalents temps plein) qui assurent à terre un soutien direct à la flotte et quelque 55 postes au Collège de la Garde côtière canadienne qui fournissent directement une formation aux membres de la flotte.

31.7 Notre vérification a porté sur les 47 gros navires qui étaient en service pendant une certaine période en 1999-2000, sur les navires désarmés, ainsi que sur le personnel navigant et sur le personnel à terre qui participaient directement à la gestion et à l'exploitation de la flotte. Les gros navires représentent chaque année entre 70 p. 100 et 80 p. 100 du coût de fonctionnement de la flotte.

31.8 Depuis 1994, la flotte a dû faire face à des compressions budgétaires importantes, à la fusion (en 1995) de l'ancienne flotte de la Garde côtière canadienne de Transports Canada avec les flottes de Pêches et Océans (l'une chargée des activités scientifiques et l'autre, de l'application des règlements sur les pêches) et à d'autres restrictions financières liées à la fusion (de 1996 à aujourd'hui). Nous nous attendions à trouver certains problèmes de gestion, compte tenu des changements que la flotte avait subis; nous sommes toutefois préoccupés par le nombre et l'importance des questions que nous avons relevées. À notre avis, le règlement de ces questions requiert une action rapide de la direction.

31.9 Les questions soulevées dans le présent chapitre sont de taille et représentent donc un défi pour la direction, mais il convient de souligner que le Ministère a pris plusieurs initiatives qui sont importantes pour le fonctionnement de la flotte. La principale est l'application courante du Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (Code ISM). En outre, en 1999-2000, les responsables des programmes et de la flotte ont identifié les navires existants que la flotte pouvait se permettre d'exploiter, dans les limites du budget alloué, tout en fournissant le meilleur service possible. Cet exercice n'a pas permis de répondre aux problèmes susmentionnés, mais il pourrait apporter une certaine stabilité au cadre de fonctionnement de la flotte.

La réponse globale du Ministère est insérée à la suite du paragraphe 31.139. Pêches et Océans accepte nos constatations et indique qu'il a lancé une étude afin d'élaborer des options stratégiques aux fins de la gestion de la flotte. À la suite de l'étude, le Ministère prévoit établir un plan d'action qui touchera sept secteurs précis englobant les questions que nous avons soulevées.

Introduction

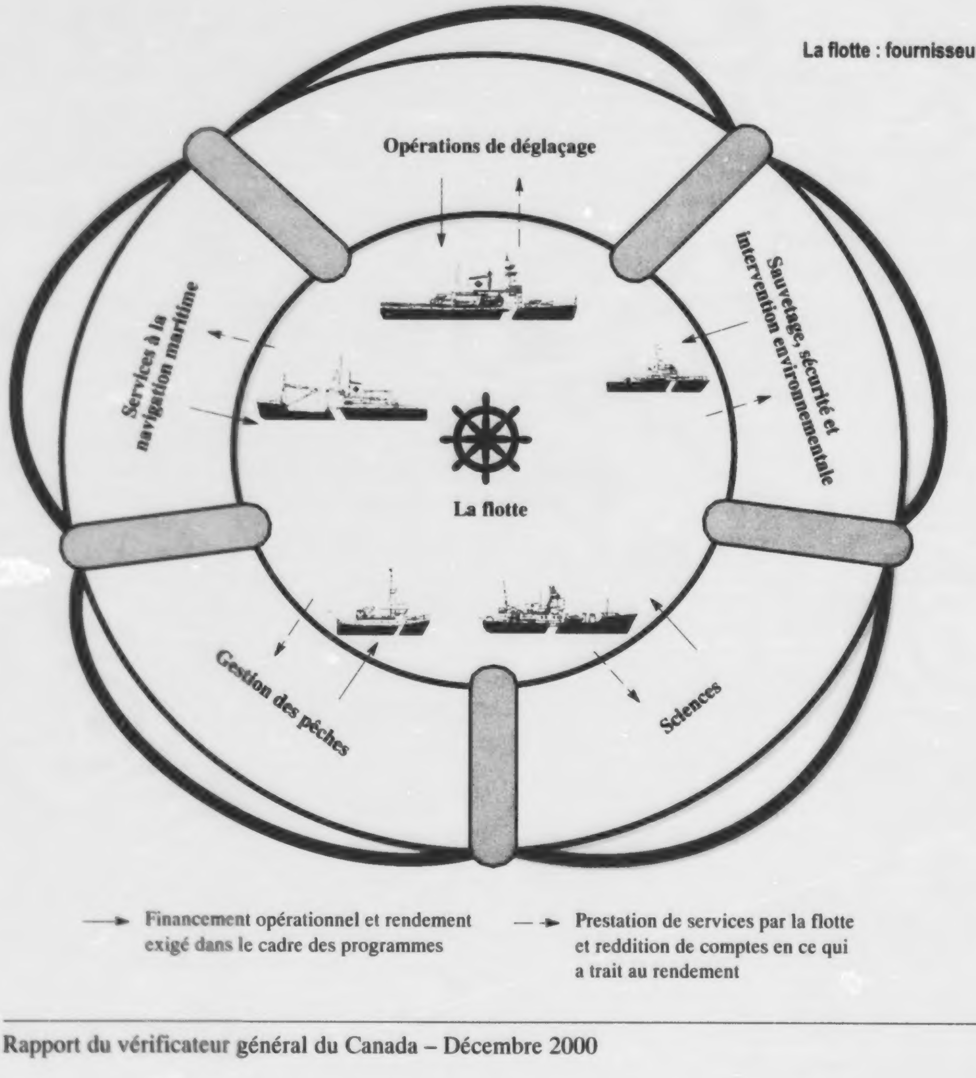
Le mandat du Ministère pour la flotte

31.10 En vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans est chargé d'assurer des services de garde côtière, notamment les aides à la navigation, le déglaçage, le volet maritime de recherche et sauvetage, ainsi que la prévention de la pollution marine et l'intervention environnementale. En outre, la *Loi sur les océans* habilite le ministre à entretenir et exploiter des navires en vue de mener des activités dans le domaine des sciences halieutiques, de l'hydrographie, de l'océanographie et d'autres sciences de la mer. En vertu de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des pêches côtières*, le Ministère peut assurer une présence en mer aux fins de la gestion des pêches. Pour l'aider à assurer ces services, le Ministère exploite une flotte de navires.

31.11 La flotte est un « fournisseur de services au client » pour les programmes du Ministère, dans le cadre desquels des services sont offerts à d'autres utilisateurs internes et externes (voir la pièce 31.1). Les coûts d'exploitation des navires et

Pièce 31.1

La flotte : fournisseur de services au client



ceux des équipages sont imputés à ces programmes ou secteurs d'activités (les utilisateurs internes paient les coûts d'exploitation directs). Les coûts du personnel à terre, de l'acquisition d'immobilisations et de l'entretien des navires sont imputés à un secteur d'activités distinct — la gestion de la flotte.

31.12 La flotte fournit aussi un soutien à d'autres ministères et organismes gouvernementaux, ainsi qu'à d'autres gouvernements et à des organisations internationales. Cependant, elle ne reçoit pas régulièrement des fonds pour ces activités. En outre, la flotte aide à exercer la souveraineté du Canada dans l'Arctique par l'entremise de ses opérations de déglaçage.

Les années 1990 furent une période de grands changements pour la flotte.

Les années 1990 — une période de changement pour la flotte

31.13 Beaucoup de changements ont eu lieu depuis notre dernière vérification de la flotte de la Garde côtière canadienne en 1989. La flotte a fait l'objet d'études et d'examens, la Garde côtière a été rattachée au ministère des Pêches et des Océans et il y a eu de grandes compressions budgétaires.

31.14 En 1990, le gouvernement a reçu un rapport dressé à la suite d'un examen indépendant de toutes les activités des navires de l'État, notamment celles des deux plus grandes flottes civiles, la Garde côtière – qui faisait alors partie de Transports Canada – et la flotte de Pêches et Océans. Certaines recommandations importantes formulées à la suite de cet examen indiquaient que le gouvernement devrait :

- continuer d'exploiter des flottes séparées;
- établir un comité interministériel de coordination et d'examen des programmes pour améliorer l'utilisation des navires;
- facturer les bénéficiaires des services selon le coût différentiel d'utilisation.

31.15 En 1994, les budgets de la Garde côtière et de Pêches et Océans ont été considérablement réduits à la suite de l'Examen des programmes. En 1995, la Garde côtière a été rattachée à Pêches et Océans, qui devenait alors responsable de la gestion de la plus grande flotte civile du gouvernement canadien.

31.16 La période qui a suivi la fusion a présenté d'importants défis découlant de la réunion de deux flottes qui fonctionnaient de façon différente et qui n'avaient pas la même culture organisationnelle. D'autres compressions budgétaires ont été approuvées, compte tenu des économies prévues à la suite de la fusion.

31.17 Plus récemment, le 3 avril 2000, l'administration centrale de la Garde côtière, notamment les programmes maritimes et la gestion de la flotte, a été réorganisée. Il s'agissait d'améliorer le service aux régions, d'éliminer le chevauchement des services entre la Garde côtière et le reste de l'administration centrale du Ministère et de mettre la dernière main à la structure organisationnelle afin de faciliter la dotation de postes à durée indéterminée.

Les éléments de la flotte

31.18 Pêches et Océans ne gère pas une flotte nationale unique; les opérations sont très décentralisées. L'administration centrale de la flotte donne des conseils et des directives sur les normes et les politiques, mais chaque région fonctionne selon ses pratiques et modes de gestion préférés. Chaque région déploie, entretient et exploite les navires qui lui sont affectés.

31.19 Au 31 mars 2000, la flotte comptait 144 navires (dont 122 étaient en service pendant une certaine période en 1999-2000), qui vont de la petite embarcation multitâche de 8 mètres au brise-glace lourd du golfe, de 111 mètres. La présente vérification vise seulement les 47 gros navires qui étaient en service pendant une certaine période en 1999-2000 et les navires désarmés. Les

gros navires représentent chaque année entre 70 p. 100 et 80 p. 100 du coût de fonctionnement de la flotte. La plupart des petites embarcations, qui sont avant tout des bateaux de recherche et sauvetage à fonction unique, sont exploitées de façon tout à fait différente du reste de la flotte. En outre, des embarcations de moins de huit mètres sont utilisées dans le cadre de la plupart des programmes du Ministère. On ne considère pas que celles-ci font partie de la flotte et elles ne sont pas comprises dans la présente vérification.

31.20 En 1990, les flottes de la Garde côtière et de Pêches et Océans comptaient ensemble 198 navires. Le Ministère vient de terminer un exercice « flotte de base » au terme duquel on a recommandé d'allouer un budget de fonctionnement annuel à seulement 108 des 144 navires restants. Quarante et un de ces 108 navires sont considérés comme étant de gros navires. Les navires non financés seront désarmés ou mis hors service et, au bout du compte, vendus. La pièce 31.2 résume les changements dans le nombre de navires depuis 1990.

31.21 L'âge moyen des 41 gros navires dont les activités futures sont financées est de 22 ans. Étant donné que le Ministère estime à 30 ans la vie utile effective de ses navires, la flotte vieillit et beaucoup de classes de navires approchent de la fin de leur vie utile. Devant ce vieillissement à un moment où les fonds pour dépenses en capital sont rares, le Ministère est confronté à un défi sérieux, à savoir sa capacité de renouveler sa flotte et de fournir les services requis par les programmes. En 1999, le Ministère a estimé que le coût de remplacement de tous les gros navires était de 2,2 milliards de dollars. En outre, le Ministère a indiqué que la hausse des coûts d'exploitation et d'entretien des vieux navires réduisait les fonds qui pourraient être utilisés pour fournir des services supplémentaires dans le cadre des programmes du Ministère. La pièce 31.3 montre l'âge des 41 gros navires de la flotte dont les activités futures seront financées. Certaines classes de navires vieillissent ensemble; les cinq baliseurs renforcés pour les glaces, trois des onze baliseurs brise-glace et un des cinq brise-glace ont plus de 30 ans.

31.22 Pour l'exercice clos le 31 mars 2000, le Ministère a estimé que le coût direct de prestation des services de la flotte était de 281 millions de dollars (voir la pièce 31.4).

Pièce 31.2

Évolution de la composition de la flotte, de 1990 à 2000

	1990	1994	1996	2000	
Avant la fusion	**Total des navires**	**Total des navires**	**Total des navires après la fusion**	**Flotte de base – navires financés**	**Flotte de base – total des navires**
Garde côtière canadienne[1]	93	91	88	74	90
Pêches et Océans[2]	105	79	81	34	54
Total	**198**	**178**	**169**	**108**	**144**

[1] La répartition après la fusion indique les navires qui étaient principalement affectés aux activité de soutien des programmes maritimes.

[2] La répartition après la fusion indique les navires qui étaient principalement affectés aux activités scientifiques et à l'application des règlements sur les pêches.

Source : Pêches et Océans

gros navires représentent chaque année entre 70 p. 100 et 80 p. 100 du coût de fonctionnement de la flotte. La plupart des petites embarcations, qui sont avant tout des bateaux de recherche et sauvetage à fonction unique, sont exploitées de façon tout à fait différente du reste de la flotte. En outre, des embarcations de moins de huit mètres sont utilisées dans le cadre de la plupart des programmes du Ministère. On ne considère pas que celles-ci font partie de la flotte et elles ne sont pas comprises dans la présente vérification.

31.20 En 1990, les flottes de la Garde côtière et de Pêches et Océans comptaient ensemble 198 navires. Le Ministère vient de terminer un exercice « flotte de base » au terme duquel on a recommandé d'allouer un budget de fonctionnement annuel à seulement 108 des 144 navires restants. Quarante et un de ces 108 navires sont considérés comme étant de gros navires. Les navires non financés seront désarmés ou mis hors service et, au bout du compte, vendus. La pièce 31.2 résume les changements dans le nombre de navires depuis 1990.

31.21 L'âge moyen des 41 gros navires dont les activités futures sont financées est de 22 ans. Étant donné que le Ministère estime à 30 ans la vie utile effective de ses navires, la flotte vieillit et beaucoup de classes de navires approchent de la fin de leur vie utile. Devant ce vieillissement à un moment où les fonds pour dépenses en capital sont rares, le Ministère est confronté à un défi sérieux, à savoir sa capacité de renouveler sa flotte et de fournir les services requis par les programmes. En 1999, le Ministère a estimé que le coût de remplacement de tous les gros navires était de 2,2 milliards de dollars. En outre, le Ministère a indiqué que la hausse des coûts d'exploitation et d'entretien des vieux navires réduisait les fonds qui pourraient être utilisés pour fournir des services supplémentaires dans le cadre des programmes du Ministère. La pièce 31.3 montre l'âge des 41 gros navires de la flotte dont les activités futures seront financées. Certaines classes de navires vieillissent ensemble; les cinq baliseurs renforcés pour les glaces, trois des onze baliseurs brise-glace et un des cinq brise-glace ont plus de 30 ans.

31.22 Pour l'exercice clos le 31 mars 2000, le Ministère a estimé que le coût direct de prestation des services de la flotte était de 281 millions de dollars (voir la pièce 31.4).

Pièce 31.2

Évolution de la composition de la flotte, de 1990 à 2000

	1990	1994	1996	2000	
Avant la fusion	**Total des navires**	**Total des navires**	**Total des navires après la fusion**	**Flotte de base – navires financés**	**Flotte de base – total des navires**
Garde côtière canadienne[1]	93	91	88	74	90
Pêches et Océans[2]	105	79	81	34	54
Total	**198**	**170**	**169**	**108**	**144**

[1] La répartition après la fusion indique les navires qui étaient principalement affectés aux activité de soutien des programmes maritimes.

[2] La répartition après la fusion indique les navires qui étaient principalement affectés aux activités scientifiques et à l'application des règlements sur les pêches.

Source : Pêches et Océans

31.23 Pour appuyer la flotte, le Ministère assume aussi des coûts indirects associés aux finances, au personnel et au soutien administratif et technique.

Objet de la vérification

31.24 Notre vérification portait sur la gestion des 47 gros navires qui étaient en service pendant une certaine période en 1999-2000 et les navires désarmés, ainsi que sur la gestion du personnel navigant et à terre qui participe directement à la gestion et à l'exploitation de la flotte. Il s'agissait notamment d'examiner la clarté du mandat de la flotte, la méthode utilisée par le Ministère pour déterminer le niveau et le type de service attendus, et les liens redditionnels au niveau de la prestation du service. Le système d'approvisionnement et la gestion de l'infrastructure à terre comme les quais ont été exclus de la vérification.

31.25 Notre objectif était d'évaluer dans quelle mesure la flotte offrait un service de soutien rentable dans le cadre des programmes de Pêches et Océans et d'autres ministères. Nous n'avons pas vérifié la prestation des programmes du Ministère, y compris les programmes maritimes.

Observations et recommandations

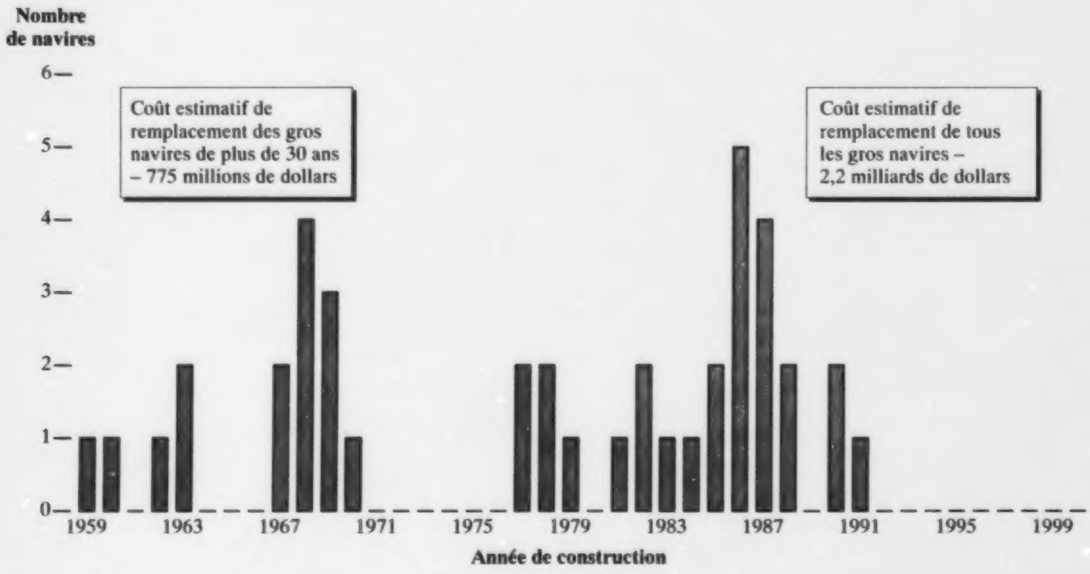
Mandat de la flotte, reddition de comptes et rapports d'intendance

Un mandat clair pour l'exploitation d'une flotte

31.26 La *Loi sur les océans* énonce le mandat de Pêches et Océans en ce qui concerne l'exploitation et l'entretien d'une flotte de navires à l'appui de la prestation des programmes du Ministère.

Pièce 31.3

Profil d'âge de la flotte : les 41 gros navires financés pour les activités futures



Source : Pêches et Océans

En outre, aux termes de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des pêches côtières*, le Ministère peut assurer une présence en mer aux fins de la gestion des pêches. La flotte aide ce dernier à exécuter ses tâches prioritaires, notamment la gestion et la protection des ressources halieutiques, la protection du milieu marin et d'eau douce, la collecte de données sur les ressources océaniques et aquatiques, le maintien de la sécurité maritime et l'appui au commerce maritime et à la mise en valeur des océans. Par ailleurs, en vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans doit veiller à la prestation rentable de « services destinés à assurer la sécurité, la rentabilité et l'efficacité du déplacement des navires dans les eaux canadiennes ».

Organisation et reddition de comptes

31.27 Selon le modèle de gestion matricielle de Pêches et Océans, la flotte n'est pas une organisation autonome au sein du Ministère. Les opérations de la flotte dans chaque région relèvent directement d'un des cinq directeurs généraux régionaux. Ceux-ci ont un lien hiérarchique fonctionnel avec le commissaire de la Garde côtière au sujet des questions de politique nationale et devraient consulter le commissaire pour les questions de ressources et de rendement et collaborer avec lui à cet égard. Le commissaire et les directeurs généraux régionaux relèvent directement du sous-ministre. La pièce 31.5 montre ces liens hiérarchiques complexes.

Les liens hiérarchiques sont complexes.

31.28 Le commissaire est chargé d'établir les objectifs, les politiques, les normes et les procédures au niveau national tout en surveillant le rendement des opérations de la flotte dans les régions. En outre, il doit prendre toutes les décisions concernant les acquisitions d'immobilisations et les radoubs importants. En sa qualité de sous-ministre adjoint, Services maritimes, le commissaire a aussi des responsabilités fonctionnelles concernant le secteur des programmes maritimes (services à la navigation maritime, services de communications et de trafic maritimes, opérations de déglaçage et sauvetage, sécurité et intervention environnemen-

Pièce 31.4

Coût direct de prestation des services de la flotte

Exercice clos le 31 mars 2000
(M $ = en millions de dollars)

Coûts des navires		
Salaires	108 M $	
Contributions aux programmes d'avantages sociaux des employés*	22	
Fonctionnement	35	
Coût des navires affectés aux programmes	165	
Acquisitions d'immobilisations	39	
Entretien et radoub	25	
		229
Coûts de soutien à terre		
Salaires	28	
Contributions aux programmes d'avantages sociaux des employés*	6	
Fonctionnement	18	
		52
Coût direct du service		**281 M $**

* Estimation : 20 p. 100 des salaires

Source : Pêches et Océans

En outre, aux termes de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des pêches côtières*, le Ministère peut assurer une présence en mer aux fins de la gestion des pêches. La flotte aide ce dernier à exécuter ses tâches prioritaires, notamment la gestion et la protection des ressources halieutiques, la protection du milieu marin et d'eau douce, la collecte de données sur les ressources océaniques et aquatiques, le maintien de la sécurité maritime et l'appui au commerce maritime et à la mise en valeur des océans. Par ailleurs, en vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans doit veiller à la prestation rentable de « services destinés à assurer la sécurité, la rentabilité et l'efficacité du déplacement des navires dans les eaux canadiennes ».

Organisation et reddition de comptes

31.27 Selon le modèle de gestion matricielle de Pêches et Océans, la flotte n'est pas une organisation autonome au sein du Ministère. Les opérations de la flotte dans chaque région relèvent directement d'un des cinq directeurs généraux régionaux. Ceux-ci ont un lien hiérarchique fonctionnel avec le commissaire de la Garde côtière au sujet des questions de politique nationale et devraient consulter le commissaire pour les questions de ressources et de rendement et collaborer avec lui à cet égard. Le commissaire et les directeurs généraux régionaux relèvent directement du sous-ministre. La pièce 31.5 montre ces liens hiérarchiques complexes.

Les liens hiérarchiques sont complexes.

31.28 Le commissaire est chargé d'établir les objectifs, les politiques, les normes et les procédures au niveau national tout en surveillant le rendement des opérations de la flotte dans les régions. En outre, il doit prendre toutes les décisions concernant les acquisitions d'immobilisations et les radoubs importants. En sa qualité de sous-ministre adjoint, Services maritimes, le commissaire a aussi des responsabilités fonctionnelles concernant le secteur des programmes maritimes (services à la navigation maritime, services de communications et de trafic maritimes, opérations de déglaçage et sauvetage, sécurité et intervention environnemen-

Pièce 31.4

Coût direct de prestation des services de la flotte

Exercice clos le 31 mars 2000
(M $ = en millions de dollars)

Coûts des navires		
Salaires	108 M $	
Contributions aux programmes d'avantages sociaux des employés*	22	
Fonctionnement	35	
Coût des navires affectés aux programmes	165	
Acquisitions d'immobilisations	39	
Entretien et radoub	25	
		229
Coûts de soutien à terre		
Salaires	28	
Contributions aux programmes d'avantages sociaux des employés*	6	
Fonctionnement	18	
		52
Coût direct du service		**281 M $**

* Estimation : 20 p. 100 des salaires

Source : Pêches et Océans

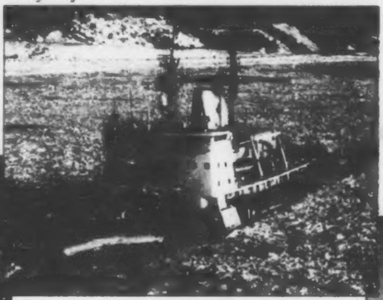
tale). Par conséquent, le commissaire a des responsabilités et des pouvoirs directs en ce qui a trait à l'administration centrale de la flotte, mais il n'a aucun pouvoir direct concernant l'exploitation des navires de la flotte.

31.29 Dans le cadre de leurs opérations de la flotte, les régions sont chargées d'organiser et de gérer la mise en oeuvre des activités conformément aux priorités nationales et régionales des programmes et aux normes de rendement nationales. Les directeurs généraux régionaux, par l'intermédiaire des directeurs régionaux de la Garde côtière, ont des responsabilités et des pouvoirs directs au niveau de l'exploitation des navires. Ils ont pour responsabilité d'organiser et de gérer les ressources affectées à la région conformément aux pouvoirs attribués, aux normes de rendement et aux résultats convenus avec les sous-ministres adjoints pertinents (y compris le commissaire).

31.30 Les clients de la flotte – les programmes – et la flotte sont organisés de façon similaire (c.-à-d. que les directeurs généraux régionaux sont chargés de l'exécution des programmes

Exemples de gros navires qui étaient en service en 1999-2000 (voir le paragraphe 31.24).

NGCC Des Groseilliers : Brise-glace moyen/fluvial



NGCC Dumit : Baliseur fluvial spécialisé

NGCC Martha L. Black : Gros baliseur

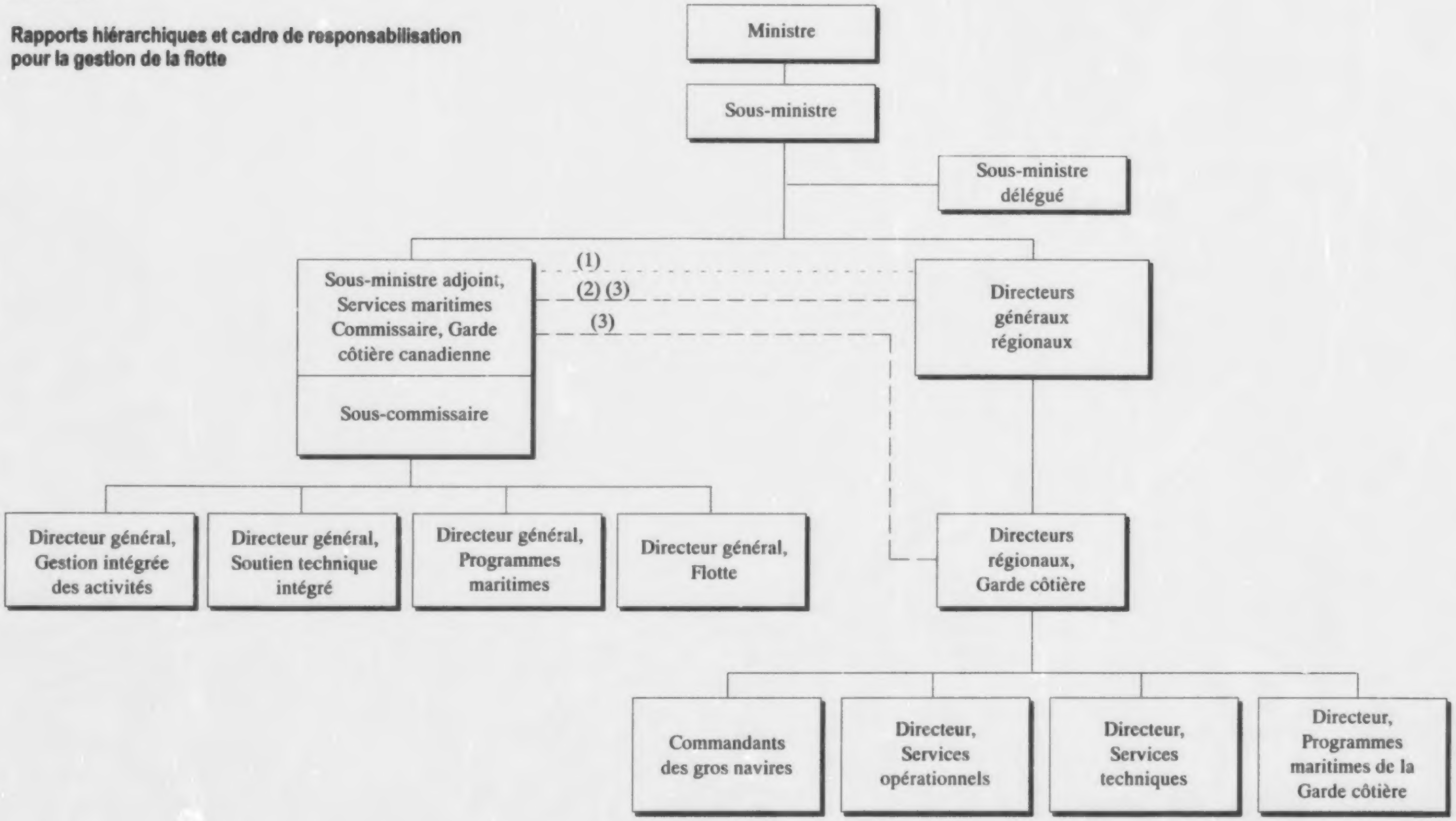
NGCC Cape Roger : Navire hauturier multitâche

NGCC Teleost : Navire hauturier de recherche sur les pêches

Source : Pêches et Océans

Pièce 31.5

Rapports hiérarchiques et cadre de responsabilisation pour la gestion de la flotte



1 Le commissaire, après consultation des directeurs généraux régionaux, propose les allocations de ressources aux régions en fonction des plans opérationnels chiffrés au niveau régional.

2 Le commissaire, de concert avec les directeurs généraux régionaux, établit un système pour surveiller le rendement et rendre compte des résultats.

3 Le commissaire donne une orientation fonctionnelle aux directeurs généraux régionaux (et aux directeurs régionaux) au sujet du cadre de politique nationale et des normes nationales.

Source : Pêches et Océans

tandis que les sous-ministres adjoints fixent les priorités et les attentes nationales en matière de rendement). Par conséquent, pour tout programme requérant l'intervention de la flotte, il y a plusieurs intervenants à l'administration centrale ou dans les régions qui utilisent, fournissent ou apportent un soutien aux services.

Éléments clés pour la mise en oeuvre du modèle « fournisseur de services au client »

31.31 Le Ministère gère la flotte en fonction d'un modèle de « fournisseur de services au client » dans lequel les coûts directs d'exploitation des navires et des équipages sont imputés aux programmes qui sont les bénéficiaires du service. Les gros navires de la flotte sont généralement utilisés en mode multitâche (c.-à-d. qu'ils peuvent répondre aux besoins de plus d'un programme). Le modèle de fournisseur de services au client permet une certaine reddition de comptes interne, semblable à celle d'un accord commercial (il y a une forme de test de marché interne pour le service, bien que les coûts d'immobilisations, d'entretien et de radoub des navires ne soient pas pris en compte). En plus d'être exploitée dans une organisation complexe, la flotte est une activité à haute intensité de capital, dont le pourcentage des coûts annuels fixes (coûts que l'on ne peut pas éviter à court terme) est élevé.

31.32 Pour que le modèle de fournisseur de services au client fonctionne efficacement, il faut avoir les éléments clés suivants :

- des attentes en matière de rendement qui soient claires, concrètes, réalistes et convenues;
- une planification et un financement à long terme pour fournir le service demandé;
- des arrangements entre l'utilisateur et le fournisseur qui sont clairement énoncés;
- des politiques et des pratiques de calcul et de répartition des coûts de la flotte qui incitent à utiliser la solution la moins coûteuse pour acquérir un service tout en réalisant les objectifs ministériels;
- des systèmes et des modes d'information qui permettent de surveiller le rendement effectif de la flotte au chapitre des services et des coûts et de rendre compte à ce sujet.

31.33 Comme le montrent les sections ci-après, nous avons constaté que la plupart de ces éléments clés font problème ou font défaut.

Les attentes au chapitre du rendement des programmes sont peu claires, non réalistes ou à court terme

Les attentes au chapitre du rendement des programmes sont peu claires, non réalistes, ou à court terme.

31.34 Afin d'obtenir les résultats attendus pour un programme, les gestionnaires de la flotte doivent connaître le type et le niveau de service qu'on s'attend à ce qu'ils offrent au moyen des fonds alloués par les gestionnaires des programmes. Il faut que ces attentes soient clairement précisées, concrètes et réalistes, et elles doivent faire l'objet d'une entente entre l'utilisateur et le fournisseur, d'une surveillance du rendement et d'une reddition de comptes. Nous avons toutefois constaté que les attentes au chapitre du rendement sont souvent à court terme, peu claires ou non réalistes compte tenu des fonds qui sont affectés aux programmes ou de la composition et de la capacité de la flotte actuelle. En outre, lorsque les attentes sont établies à court terme, elles ne peuvent pas être reliées aux attentes ultimes du programme car souvent, ces dernières n'ont pas été précisées. Nous avons examiné les attentes en matière de rendement énoncées par les principaux utilisateurs de la flotte.

31.35 **Recherche et sauvetage en haute mer.** La responsabilité du Canada

en matière de recherche et sauvetage en haute mer est définie en termes de zones au large des côtes. En 1993, des exigences nationales en matière de niveau de service ont été établies pour le programme de recherche et sauvetage. Celles-ci précisaient le type de navire et l'équipement dont il fallait disposer pour cette activité. Selon ces exigences, il fallait aussi avoir, à bord de tout navire chargé de cette activité, des spécialistes en recherche et sauvetage dûment formés. Cependant, aucun des navires du Ministère ne dispose de tous les éléments essentiels exigés pour le niveau de service à l'échelle nationale. Certains navires n'ont pas l'équipement de recherche et sauvetage stipulé; d'autres n'ont pas à bord les spécialistes adéquatement formés. Selon la norme, les navires doivent être déployés en mer, dans la zone au large, lorsqu'on leur affecte des fonctions primaires de recherche et sauvetage. Pourtant, nous avons constaté que des navires sont souvent amarrés au quai alors qu'ils sont en situation de recherche et sauvetage en haute mer.

31.36 Le Ministère ne mesure pas toutes les insuffisances au niveau de la couverture des activités de recherche et sauvetage. Lorsqu'il le fait, nous avons noté un manque d'uniformité dans l'approche adoptée. Certaines régions, par exemple la région de Terre-Neuve, signalent une insuffisance lorsque le bateau de recherche et sauvetage primaire a quitté la zone, alors qu'un ou plusieurs navires de la flotte s'y trouvent encore. D'autres régions, par exemple la région du Pacifique, considèrent que les navires de la flotte exécutant d'autres tâches dans la zone répondent aussi aux critères en matière de couverture de recherche et sauvetage. À cause de ces incohérences dans la façon dont les insuffisances de couverture sont mesurées, il est difficile de faire une bonne analyse. Le Ministère ne fait pas rapport au public sur l'étendue de ces insuffisances, leurs causes ou leur répercussion sur la sécurité maritime. Il nous a informé qu'à son avis, la sécurité maritime en haute mer n'a pas été compromise par ces insuffisances.

31.37 **Déglaçage.** Les exigences de niveau de service pour le déglaçage précisent le type de navire requis et la période de déploiement. Les responsables du programme de déglaçage ont tenu des consultations avec les groupes d'utilisateurs, puis ont dressé un calendrier d'activités pour tous les navires affectés aux opérations de déglaçage dans l'Arctique et les eaux plus méridionales. Essentiellement, ils ont déterminé le nombre et le type de navire que le Ministère pouvait se permettre d'affecter au déglaçage, ainsi que le temps consacré à cette opération. Cette recherche de consensus a renforcé le processus de planification, mais cela ne garantit pas aux utilisateurs que l'on va répondre à leurs attentes.

31.38 **Services à la navigation maritime.** Dans le cadre du programme des services à la navigation maritime, on utilise des baliseurs pour mouiller, entretenir et réparer des aides à la navigation fixes et flottantes. Conformément aux engagements pris par le Canada au niveau international, l'objectif de rendement général est d'obtenir une fiabilité opérationnelle de 99 p. 100 pour les aides à la navigation en place. En vue de réduire les coûts, on a apporté beaucoup de changements aux aides à la navigation et à la façon dont elles sont entretenues. Ces changements visaient à réduire la fréquence des visites par les navires pour l'entretien des aides. Malheureusement, ils n'ont pas tous donné les résultats escomptés et les responsables de la flotte se rendent compte que la fréquence des visites est plus grande que prévue. Cependant, on a déjà effectué des compressions budgétaires en fonction des économies prévues à la suite de cette nouvelle approche.

31.39 Le Ministère a récemment effectué une étude des cinq types d'aides qui sont utilisées toute l'année. L'étude a

permis de constater que trois types d'aides respectaient la norme de fiabilité. Les aides flottantes lumineuses et les aides fixes allumées en permanence n'étaient pas conformes à la norme. Lors de la présente vérification, nous avons constaté que certaines aides à la navigation dans certaines zones géographiques étaient moins fiables que d'autres. Le Ministère évalue actuellement les répercussions de ces résultats, mais il doit encore déterminer leur impact sur l'utilisation des navires.

31.40 **Sciences.** Pour le programme des sciences, les responsables déterminent chaque année le nombre de jours-navires en évaluant le nombre de jours que l'on peut « acheter » avec le budget alloué pour l'année et le nombre de navires de recherche disponibles pour effectuer le travail. Cette approche manque de précision car certaines régions révisent le coût estimatif de prestation du service en cours d'année. Ces révisions découlent de changements apportés au plan initial (par exemple, l'utilisation de navires qui coûtent plus cher que prévu) ou de l'augmentation des coûts opérationnels par rapport à l'estimation initiale.

31.41 Pour le long terme, les responsables du programme des sciences ont fourni à la flotte un rapport intitulé « *2005 Science Strategic Plan Platforms* » daté d'octobre 1998. Il s'agissait d'un résumé de haut niveau exposant les besoins du programme en matière de soutien et certains des défis qu'il doit relever compte tenu des capacités actuelles de la flotte. Le rapport résumait aussi la capacité des navires et donnait des scénarios éventuels de remplacement ou de modification des navires.

31.42 Les responsables du programme des sciences ont fourni plus de données à long terme sur leurs besoins que les responsables d'autres programmes, mais nous avons constaté qu'il reste encore des points à améliorer. Par exemple, dans le cadre du programme, on réévalue le rôle du Ministère en ce qui a trait aux sciences dans l'Arctique. Pour le moment, le Ministère ne mène pas beaucoup d'activités dans ce domaine. Les responsables du programme n'ont pas donné à la flotte de renseignements sur le nombre éventuel de jours où l'on aurait besoin de brise-glace. En outre, il faudrait peut-être modifier les brise-glace pour cette activité. Un autre exemple est le rôle futur de la flotte en matière d'appui à la stratégie de gestion des océans élaborée par le Ministère. Les responsables du programme n'ont pas encore informé la flotte des répercussions de cette stratégie sur les besoins en matière de navires. Dans le cadre du processus de planification actuel, les responsables des programmes communiquent à la flotte leurs besoins exacts seulement lorsque le financement des nouveaux projets a été approuvé. Cependant, cela ne donne pas toujours à la flotte suffisamment de temps pour armer les navires nécessaires et les doter d'un équipage afin d'appuyer ces projets.

31.43 **Gestion des pêches.** Les besoins en matière d'application des règlements pour le programme de gestion des pêches sont communiqués à la flotte sur une base annuelle seulement. Alors que, pour les autres programmes ministériels, le nombre de services demandés à la flotte a diminué proportionnellement à la baisse du budget alloué à l'ensemble des programmes, les compressions budgétaires dans le programme de gestion des pêches ont été réalisées presque entièrement en diminuant le nombre de navires utilisés par le Ministère pour l'application de la réglementation sur les pêches. Depuis 1995, le Ministère a retiré ou envisage de retirer du service 29 navires affectés à cette fonction, ce qui laisse seulement 11 patrouilleurs des pêches. Les responsables de la gestion des pêches ne sont pas disposés à engager des fonds pour la flotte, mais lorsque des problèmes surviennent — comme le cas récent de la pêche autochtone sur la côte Est — ils

s'attendent à ce que la flotte fournisse un soutien. La pièce 31.6 illustre l'incertitude devant laquelle se trouve la flotte pour la planification des activités du *NGCC Cygnus*, un navire affecté à l'application de la réglementation sur les pêches.

Il faut une perspective à long terme pour la planification et le financement

31.44 À l'heure actuelle, les opérations de la flotte sont financées par les responsables des programmes sur une base annuelle. Cependant, le Ministère envisage de passer à une période de planification de trois ans pour la flotte. Les navires ont une longue durée utile et il faut beaucoup d'argent et de temps pour les remplacer. La plus grande dépense de fonctionnement pour la flotte est l'armement en équipage. En vertu des conventions collectives en vigueur, il faut donner un préavis longtemps à l'avance pour pouvoir effectuer des compressions de personnel. Par conséquent, les gestionnaires de la flotte éprouvent de la difficulté à s'adapter aux changements soudains de plans et de financement apportés aux programmes.

31.45 Processus annuel de planification et de financement. La planification pour l'exercice suivant commence à l'automne, lorsque le groupe des opérations de la flotte de chaque région demande aux responsables de tous les programmes le nombre et le calendrier des jours-navires dont ils auront besoin.

31.46 Le groupe des opérations de la flotte de chaque région dresse un calendrier des activités en fonction des renseignements communiqués. Cet exercice préliminaire permet de faire ressortir tout problème de chevauchement ou d'insuffisance, que l'on règle alors en négociant avec les gestionnaires des programmes. On établit ensuite le coût des activités inscrites au calendrier, au moyen du système de gestion de la flotte appelé MariTime.

31.47 Les plans régionaux de la flotte sont ensuite examinés et fusionnés à l'administration centrale. Le Comité de gestion du Ministère approuve ces plans. Les directeurs généraux régionaux reçoivent les budgets pour les secteurs des programmes maritimes, des sciences et de la gestion des pêches. Ces budgets

Il faut une perspective à long terme pour la planification et le financement.

Pièce 31.6

Radoub de mi-vie du *NGCC Cygnus*

Le *NGCC Cygnus* est un navire hauturier multitâche de 62 mètres qui est surtout utilisé comme patrouilleur des pêches. En 1995, la flotte a proposé d'effectuer un radoub de mi-vie du *NGCC Cygnus* pour prolonger sa vie utile jusqu'à 2017 environ. Comme le Ministère subissait des compressions budgétaires à cette époque, les responsables de la flotte ont cherché à se faire confirmer que le *NGCC Cygnus* figurerait dans les plans à long terme pour la gestion des pêches. Avant de planifier le radoub, la région des Maritimes a confirmé que le *NGCC Cygnus* serait un élément essentiel de la stratégie de gestion des pêches de la région. Le 24 mars 1997, le sous-ministre a approuvé le projet, le montant ne devant pas dépasser dix millions de dollars.

En fin de compte, le radoub du *NGCC Cygnus* a coûté 11,3 millions de dollars et a été terminé en décembre 1998. Cependant, peu après la remise en service du navire, les priorités en matière de gestion des pêches ont changé, passant de la pêche hauturière à la pêche côtière; en outre, la région n'avait plus assez de fonds pour exploiter le *NGCC Cygnus*.

À la suite de l'exercice « flotte de base », le *NGCC Cygnus* s'est retrouvé sans financement. Malgré cela, les responsables de la gestion des pêches ont trouvé un financement temporaire afin que le navire puisse fournir un soutien aux agents d'application des règlements sur les pêches lors des récents conflits concernant les pêches autochtones. Aucune décision finale concernant le sort du *NGCC Cygnus* ne sera prise tant que ce financement temporaire sera disponible.

Il s'agit d'un bon exemple des répercussions que l'incertitude au niveau des attentes et du financement des programmes peut avoir sur la rentabilité de la flotte.

s'attendent à ce que la flotte fournisse un soutien. La pièce 31.6 illustre l'incertitude devant laquelle se trouve la flotte pour la planification des activités du *NGCC Cygnus*, un navire affecté à l'application de la réglementation sur les pêches.

Il faut une perspective à long terme pour la planification et le financement

31.44 À l'heure actuelle, les opérations de la flotte sont financées par les responsables des programmes sur une base annuelle. Cependant, le Ministère envisage de passer à une période de planification de trois ans pour la flotte. Les navires ont une longue durée utile et il faut beaucoup d'argent et de temps pour les remplacer. La plus grande dépense de fonctionnement pour la flotte est l'armement en équipage. En vertu des conventions collectives en vigueur, il faut donner un préavis longtemps à l'avance pour pouvoir effectuer des compressions de personnel. Par conséquent, les gestionnaires de la flotte éprouvent de la difficulté à s'adapter aux changements soudains de plans et de financement apportés aux programmes.

31.45 Processus annuel de planification et de financement. La planification pour l'exercice suivant commence à l'automne, lorsque le groupe des opérations de la flotte de chaque région demande aux responsables de tous les programmes le nombre et le calendrier des jours-navires dont ils auront besoin.

31.46 Le groupe des opérations de la flotte de chaque région dresse un calendrier des activités en fonction des renseignements communiqués. Cet exercice préliminaire permet de faire ressortir tout problème de chevauchement ou d'insuffisance, que l'on règle alors en négociant avec les gestionnaires des programmes. On établit ensuite le coût des activités inscrites au calendrier, au moyen du système de gestion de la flotte appelé MariTime.

Il faut une perspective à long terme pour la planification et le financement.

31.47 Les plans régionaux de la flotte sont ensuite examinés et fusionnés à l'administration centrale. Le Comité de gestion du Ministère approuve ces plans. Les directeurs généraux régionaux reçoivent les budgets pour les secteurs des programmes maritimes, des sciences et de la gestion des pêches. Ces budgets

Pièce 31.6

Radoub de mi-vie du *NGCC Cygnus*

Le *NGCC Cygnus* est un navire hauturier multitâche de 62 mètres qui est surtout utilisé comme patrouilleur des pêches. En 1995, la flotte a proposé d'effectuer un radoub de mi-vie du *NGCC Cygnus* pour prolonger sa vie utile jusqu'à 2017 environ. Comme le Ministère subissait des compressions budgétaires à cette époque, les responsables de la flotte ont cherché à se faire confirmer que le *NGCC Cygnus* figurerait dans les plans à long terme pour la gestion des pêches. Avant de planifier le radoub, la région des Maritimes a confirmé que le *NGCC Cygnus* serait un élément essentiel de la stratégie de gestion des pêches de la région. Le 24 mars 1997, le sous-ministre a approuvé le projet, le montant ne devant pas dépasser dix millions de dollars.

En fin de compte, le radoub du *NGCC Cygnus* a coûté 11,3 millions de dollars et a été terminé en décembre 1998. Cependant, peu après la remise en service du navire, les priorités en matière de gestion des pêches ont changé, passant de la pêche hauturière à la pêche côtière; en outre, la région n'avait plus assez de fonds pour exploiter le *NGCC Cygnus*.

À la suite de l'exercice « flotte de base », le *NGCC Cygnus* s'est retrouvé sans financement. Malgré cela, les responsables de la gestion des pêches ont trouvé un financement temporaire afin que le navire puisse fournir un soutien aux agents d'application des règlements sur les pêches lors des récents conflits concernant les pêches autochtones. Aucune décision finale concernant le sort du *NGCC Cygnus* ne sera prise tant que ce financement temporaire sera disponible.

Il s'agit d'un bon exemple des répercussions que l'incertitude au niveau des attentes et du financement des programmes peut avoir sur la rentabilité de la flotte.

16

comprennent un montant pour la flotte. Cependant, les montants alloués aux opérations de la flotte ne correspondent pas toujours aux coûts prévus dans le cadre de la planification des activités de la flotte. Par exemple, les fonds alloués en 1999-2000 pour les opérations de la flotte étaient de 21,4 millions de dollars inférieurs au coût estimatif de la mise en oeuvre des plans régionaux. Ce déficit a été comblé au moyen d'allocations « temporaires » prélevées sur les fonds de réserve du sous-ministre et grâce à une réaffectation des dépenses en capital mineures. En outre, nous avons constaté qu'il était impossible de retracer les montants budgétaires transférés aux régions, pour s'assurer qu'ils avaient été effectivement alloués aux activités de la flotte, étant donné que les directeurs généraux régionaux et les directeurs régionaux de la Garde côtière ont le pouvoir de réaffecter les fonds prévus pour la flotte afin de répondre à d'autres priorités régionales.

31.48 Les responsables de la gestion des pêches et les responsables des sciences ont des doutes quant au processus utilisé pour financer l'appui de la flotte à leurs activités. En effet, les gestionnaires régionaux gardent les fonds jusqu'à ce qu'ils soient satisfaits du nombre de jours-navires qu'ils recevraient. Nous avons observé des cas, en 1999-2000, où les opérations de la flotte n'ont reçu les transferts budgétaires régionaux pour le programme des sciences qu'en août 1999, soit cinq mois après le début de l'exercice. À cette date, la plupart des activités scientifiques de la flotte pour l'année avaient déjà été effectuées. Toutefois, nous avons aussi relevé des cas au niveau régional où la Garde côtière a absorbé le coût du service fourni au programme de la gestion des pêches et à celui des sciences à même les budgets de ses propres programmes maritimes.

31.49 Il y a des lacunes dans les processus utilisés par le Ministère pour financer les opérations de la flotte. Les budgets ne sont connus des régions ou ne sont alloués à celles-ci que plusieurs mois après le début de l'exercice. En outre, il est impossible de réaliser les plans annuels avec les fonds fournis. En conséquence, les gestionnaires de la flotte sont toujours dans l'incertitude sur le plan financier et ils doivent fréquemment adapter leurs plans en fonction des risques perçus et des fonds disponibles. L'horizon de planification et de financement d'un an ne prend pas en compte le peu de souplesse dont disposent les gestionnaires de la flotte pour rajuster les coûts à court terme.

31.50 En outre, le processus de financement de la flotte demande beaucoup de temps aux gestionnaires de la flotte et à ceux des programmes. Ce processus sème la discorde, suscitant la rivalité entre les programmes et la flotte et entre les régions. Les compressions budgétaires ont encore accentué l'instabilité de cet environnement. Il en a résulté des décisions de financement qui ne tiennent pas compte du rendement prévu des programmes et qui, en outre, ne sont pas des estimations fiables du coût de la prestation des services, à court ou à long terme.

Les arrangements ne sont pas consignés

31.51 Les arrangements conclus entre les responsables des programmes et ceux de la flotte ne sont pas officiellement consignés dans un accord ou un contrat de service qui établirait les responsabilités entre l'utilisateur et le fournisseur. De tels arrangements, qui sont d'ailleurs prévus dans le modèle de gestion du Ministère, aideraient à assurer le respect des engagements en matière de services et de financement.

31.52 En sa qualité de sous-ministre adjoint, Services maritimes, le commissaire de la Garde côtière est à la fois le fournisseur et le client des services. En 1999-2000, les programmes maritimes représentaient environ 65 p. 100 des activités de la flotte au niveau national. Dans un rapport de consultation dressé en

1995 pour le Ministère, on faisait remarquer que :

> cette définition très floue des rôles semblait donner lieu à une définition encore moins claire des « besoins de l'utilisateur » et que l'on avait tendance à déployer les navires de façon à ce qu'ils aient quelque chose à faire au lieu de répondre strictement aux besoins des utilisateurs. On y notait aussi que les navires de la Garde côtière canadienne ne semblaient pas être axés sur les clients. (Traduction)

La méthode actuelle de répartition des coûts n'incite pas à utiliser les navires

31.53 Les coûts d'exploitation et d'armement en équipage des navires sont imputés aux programmes en fonction de l'utilisation proportionnelle de chaque navire par les programmes. Ainsi, si un navire était utilisé à 60 p. 100 pour les aides à la navigation et à 40 p. 100 pour le déglaçage, les coûts d'exploitation et d'armement en équipage totaux seraient imputés aux programmes en fonction de ces pourcentages. En principe, cela semble une base raisonnable de répartition des coûts.

31.54 D'après le modèle de gestion du Ministère, les biens et les ressources sont avant tout ministériels : il faut les utiliser de la façon la plus rentable possible pour atteindre les objectifs du Ministère. À cet effet, le Ministère s'est employé à optimiser l'utilisation des navires au moyen de l'affectation multitâche. Cette méthode permet d'affecter à un navire des tâches relevant de n'importe quel programme du Ministère, tant que le navire est capable de les exécuter. Étant donné qu'aucun navire n'est apte à répondre le plus efficacement possible aux besoins de tous les programmes, la méthode actuelle de répartition des coûts peut avoir pour conséquence que des coûts sont imputés à un programme pour une capacité dont celui-ci n'a pas besoin.

31.55 Nous avons observé des cas où les gestionnaires de programmes ont refusé d'utiliser les navires mis à leur disposition, car ils ne voulaient pas payer les coûts d'utilisation qu'ils estimaient trop élevés pour le service fourni. Cependant, même si un programme peut éviter de se voir imputer le coût d'un navire, le Ministère continue d'absorber tous les coûts fixes et, au bout du compte, il peut se retrouver avec un navire sous-utilisé. La méthode de calcul des coûts utilisée pour les activités de la flotte n'est donc pas adaptée à la stratégie multitâche.

La méthode de calcul des coûts utilisée pour les activités de la flotte n'est pas adaptée à la stratégie multitâche.

31.56 Nous avons aussi relevé des cas où des gestionnaires régionaux de la flotte ont accepté de fournir des services aux programmes à un coût inférieur au coût d'utilisation habituel. Toutefois, les systèmes opérationnels et financiers et les pratiques de calcul des coûts utilisés par le Ministère ne prévoient pas, à l'heure actuelle, de tels arrangements. Au bout du compte, on impute au programme un coût d'utilisation habituel, malgré ce qui a été convenu. De tels malentendus ont compromis les relations de travail entre la flotte et ses utilisateurs. La pièce 31.7 décrit un accord de partage des coûts établi par la région de Terre-Neuve.

31.57 Nous avons constaté que les gestionnaires du Ministère passaient beaucoup de temps à contester ou à essayer de comprendre la répartition du temps et des coûts des navires. Dans beaucoup de cas, le différend portait sur de petits montants. À notre avis, ce gaspillage d'efforts est dû en partie à une méthode de calcul des coûts qui ne tient pas compte des objectifs ministériels et n'encourage pas l'utilisation des navires au coût le plus bas possible pour le Ministère.

On ne dispose pas d'information appropriée pour surveiller le rendement de la flotte et en rendre compte

31.58 Nous nous attendions à ce que la flotte dispose de l'information nécessaire

pour surveiller son rendement réel au chapitre du service et des coûts et pour en rendre compte. Cependant, nous avons constaté qu'en général elle n'avait pas ce type d'information.

31.59 Nous avons relevé les problèmes suivants :

- Les données sur la flotte se trouvent dans plusieurs systèmes ministériels qui ne sont pas intégrés.
- La plupart des données sur le rendement de la flotte ne peuvent être obtenues que quatre à cinq mois après la fin de l'exercice.
- Les systèmes d'information donnent souvent des résultats contradictoires.
- Il n'y a pas de données qui comparent les montants budgétaires transférés à la flotte et le coût réel du service.

31.60 La Stratégie d'information financière du gouvernement fédéral a pour objectif de fournir en temps voulu aux gestionnaires, au Parlement et au public des données financières plus pertinentes et plus fiables sur le rendement des activités et des programmes gouvernementaux. Elle vise aussi à intégrer l'information sur les opérations à l'information financière. Notre vérification a fait ressortir les types de problèmes de gestion que la Stratégie devrait régler. Le Ministère nous a informés que les éléments de base de la Stratégie d'information financière seraient mis en oeuvre d'ici le 1er avril 2001. Cependant, il s'écoulera encore plusieurs années avant que l'information financière et celle sur les opérations ne soient pleinement intégrées.

Il faut améliorer les rapports d'intendance

31.61 Dans ses rapports au Parlement, le Ministère présente la gestion de la flotte comme un secteur d'activités distinct. Cependant, le Ministère ne donne, pour ce secteur d'activités, que le coût du personnel et des opérations à terre, le coût des acquisitions d'immobilisations et les coûts de radoub et d'entretien. Les coûts associés aux navires en mer — y compris les salaires et les frais d'exploitation — sont affectés aux autres secteurs d'activités qu'appuie la flotte. Dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2000-2001*, le Ministère a donné pour la première fois des éclaircissements sur cette méthode de communication des coûts de la flotte.

31.62 La méthode utilisée par le Ministère pour imputer les coûts de la flotte aux autres secteurs d'activités n'est

Pièce 31.7

Exemple d'un accord de partage des coûts dans la région de Terre-Neuve

Dans la région de Terre-Neuve, les responsables de la flotte ont proposé un arrangement : la flotte fournirait un soutien aux services d'application des règlements sur les pêches et effectuerait en même temps de la recherche et sauvetage en haute mer. À Terre-Neuve, les pêches sont concentrées dans des secteurs situés entre 20 et plus de 200 milles au large, mais peu d'activités de réglementation étaient menées dans ces secteurs. Étant donné que la plupart des risques en matière de recherche et sauvetage concernaient la pêche, un tel arrangement était un bon exemple de l'efficacité de la stratégie multitâche du Ministère.

Les responsables de la flotte proposaient de prendre le reste du budget d'application des règlements sur les pêches, soit 250 000 $, et de fournir un minimum de 130 jours-navires, soit un montant d'environ 1 900 $ par jour, ce qui correspond à 25 p. 100 du coût du navire qui devait assurer la plus grande partie du service. Au bout du compte, la flotte a fourni environ 136 jours-navires d'affectation multitâche à la mise en application des règlements sur les pêches.

En principe, on devait facturer seulement 250 000 $ aux services d'application des règlements sur les pêches, mais le montant facturé a été d'environ 630 000 $. La méthode de comptabilité de coûts de revient du Ministère tient seulement compte, pour la répartition des coûts, de l'utilisation proportionnelle du navire par les programmes.

pour surveiller son rendement réel au chapitre du service et des coûts et pour en rendre compte. Cependant, nous avons constaté qu'en général elle n'avait pas ce type d'information.

31.59 Nous avons relevé les problèmes suivants :

- Les données sur la flotte se trouvent dans plusieurs systèmes ministériels qui ne sont pas intégrés.
- La plupart des données sur le rendement de la flotte ne peuvent être obtenues que quatre à cinq mois après la fin de l'exercice.
- Les systèmes d'information donnent souvent des résultats contradictoires.
- Il n'y a pas de données qui comparent les montants budgétaires transférés à la flotte et le coût réel du service.

31.60 La Stratégie d'information financière du gouvernement fédéral a pour objectif de fournir en temps voulu aux gestionnaires, au Parlement et au public des données financières plus pertinentes et plus fiables sur le rendement des activités et des programmes gouvernementaux. Elle vise aussi à intégrer l'information sur les opérations à l'information financière. Notre vérification a fait ressortir les types de problèmes de gestion que la Stratégie devrait régler. Le Ministère nous a informés que les éléments de base de la Stratégie d'information financière seraient mis en oeuvre d'ici le 1er avril 2001. Cependant, il s'écoulera encore plusieurs années avant que l'information financière et celle sur les opérations ne soient pleinement intégrées.

Il faut améliorer les rapports d'intendance

31.61 Dans ses rapports au Parlement, le Ministère présente la gestion de la flotte comme un secteur d'activités distinct. Cependant, le Ministère ne donne, pour ce secteur d'activités, que le coût du personnel et des opérations à terre, le coût des acquisitions d'immobilisations et les coûts de radoub et d'entretien. Les coûts associés aux navires en mer — y compris les salaires et les frais d'exploitation — sont affectés aux autres secteurs d'activités qu'appuie la flotte. Dans le *Rapport sur les plans et les priorités* 2000-2001, le Ministère a donné pour la première fois des éclaircissements sur cette méthode de communication des coûts de la flotte.

31.62 La méthode utilisée par le Ministère pour imputer les coûts de la flotte aux autres secteurs d'activités n'est

Pièce 31.7

Exemple d'un accord de partage des coûts dans la région de Terre-Neuve

Dans la région de Terre-Neuve, les responsables de la flotte ont proposé un arrangement : la flotte fournirait un soutien aux services d'application des règlements sur les pêches et effectuerait en même temps de la recherche et sauvetage en haute mer. À Terre-Neuve, les pêches sont concentrées dans des secteurs situés entre 20 et plus de 200 milles au large, mais peu d'activités de réglementation étaient menées dans ces secteurs. Étant donné que la plupart des risques en matière de recherche et sauvetage concernaient la pêche, un tel arrangement était un bon exemple de l'efficacité de la stratégie multitâche du Ministère.

Les responsables de la flotte proposaient de prendre le reste du budget d'application des règlements sur les pêches, soit 250 000 $, et de fournir un minimum de 130 jours-navires, soit un montant d'environ 1 900 $ par jour, ce qui correspond à 25 p. 100 du coût du navire qui devait assurer la plus grande partie du service. Au bout du compte, la flotte a fourni environ 136 jours-navires d'affectation multitâche à la mise en application des règlements sur les pêches.

En principe, on devait facturer seulement 250 000 $ aux services d'application des règlements sur les pêches, mais le montant facturé a été d'environ 630 000 $. La méthode de comptabilité de coûts de revient du Ministère tient seulement compte, pour la répartition des coûts, de l'utilisation proportionnelle du navire par les programmes.

pas fiable. Nous avons relevé des problèmes concernant les processus employés pour cumuler et imputer les coûts des navires en mer. Ces données peu fiables figurent dans le *Rapport sur le rendement* du Ministère. Le processus de reddition de comptes énoncé dans le *Rapport sur le rendement* est remis en question car l'explication donnée pour les écarts entre les dépenses réelles et les dépenses prévues repose sur des données de dépenses réelles non fiables.

31.63 Même si le Ministère sait que la flotte n'est pas en mesure de répondre à certaines des attentes les plus fondamentales en matière de service, il n'a pas fait d'effort soutenu pour cerner ou divulguer la nature et l'étendue de ces lacunes.

Le plan stratégique du Ministère — La voie à suivre?

31.64 Le Plan stratégique du Ministère (mars 2000) est un document tourné vers l'avenir; il souligne la nécessité, entre autres, de renouveler le mandat et de mettre l'accent sur l'efficacité de l'organisation. À notre avis, nos observations sur la structure organisationnelle et les liens redditionnels de la flotte ainsi que celles sur les processus de gestion connexes font écho aux questions soulevées dans le Plan stratégique.

31.65 L'incertitude, les restrictions financières et les changements au niveau des attentes ont eu un grand impact sur les programmes du Ministère et, plus précisément, sur l'activité de la flotte. Le Plan stratégique précise :

> Ces dernières années, les pressions découlant des exigences changeantes des programmes, la sensibilisation accrue du public et l'évolution technologique ont entraîné des changements majeurs dans le fonctionnement du [ministère des Pêches et des Océans]. Le fait de se concentrer uniquement sur la réduction des coûts sans en comprendre les implications stratégiques peut mener à des décisions trop ponctuelles et en bout de ligne, à l'inefficacité de l'organisation.

31.66 De toute évidence, cette partie du Plan stratégique pourrait s'appliquer aux activités de la flotte du Ministère.

31.67 **Résumé.** Les éléments clés nécessaires à la gestion rentable de la flotte ne sont pas en place. Ces éléments sont importants pour assurer la réussite du modèle de gestion du Ministère et du rôle de la flotte à titre de fournisseur de service.

Les éléments clés nécessaires à la gestion rentable de la flotte ne sont pas en place.

31.68 À notre avis, il est nécessaire de s'employer plus clairement à déterminer les résultats attendus des programmes. Ces résultats doivent être traduits en mesures et objectifs de rendement bien précis. Si les résultats des programmes sont mieux définis, les responsables des programmes pourront être plus précis dans leurs demandes d'appui de la flotte.

31.69 Le financement à court terme est une source d'instabilité et d'incertitude pour la flotte. Dans ces conditions, les gestionnaires d'un programme à haute intensité de capital et à coûts fixes élevés ont beaucoup de mal à prendre de bonnes décisions. Pour que la flotte puisse offrir un service rentable, les gestionnaires de la flotte doivent recevoir confirmation, pour une période supérieure à l'horizon actuel de planification d'un an, des fonds alloués et du niveau de service attendu. Le plan triennal envisagé par le Ministère serait une amélioration, mais un horizon de cinq ans correspondrait mieux au processus de planification des immobilisations de la flotte.

31.70 On ne dispose pas des données nécessaires pour surveiller le rendement effectif de la flotte au chapitre des services et des coûts, ou pour en rendre compte. La méthode actuelle d'imputation

des coûts aux programmes n'incite pas à utiliser les navires.

31.71 Au bout du compte, nous nous demandons comment quiconque au Ministère pourrait être tenu responsable d'offrir les services de la flotte de façon rentable. Les gestionnaires de la flotte et ceux des programmes comprennent bien leurs rôles respectifs au sein du modèle de gestion, mais ils sont tous frustrés de voir qu'ils ne peuvent faire fonctionner l'entente de façon satisfaisante.

31.72 Le Ministère devrait examiner la façon dont la flotte s'intègre dans sa structure actuelle d'organisation et de responsabilisation et prendre des mesures pour qu'elle puisse fonctionner d'une manière rentable.

31.73 Le Ministère devrait résoudre les problèmes associés à ses processus clés de gestion de la flotte, notamment :

- **établir, pour le rendement des programmes, des attentes claires, concrètes et réalistes qui comprennent une perspective à long terme;**
- **établir pour la flotte un horizon de planification et de financement à long terme;**
- **conclure des accords de service entre les programmes et la flotte;**
- **établir des processus budgétaires qui appuient la reddition de comptes;**
- **mettre sur pied des systèmes d'information intégrés qui permettent au Ministère de surveiller le rendement réel de la flotte au chapitre du service et des coûts et d'en rendre compte;**
- **établir des politiques de calcul des coûts qui incitent à choisir l'option la moins coûteuse pour acquérir un service tout en répondant aux objectifs du Ministère.**

Gestion du cycle de vie des navires

On n'a pas mis en oeuvre une gestion du cycle de vie.

La gestion du cycle de vie — une exigence gouvernementale depuis 1995

31.74 En 1995, le gouvernement a publié sa politique sur la gestion du matériel, laquelle exige que les ministères gèrent leurs ressources en matériel, y compris les navires, à l'aide de la méthode du cycle de vie. Aux termes de la politique, lors de la planification, de l'acquisition, de l'utilisation et de la cession de biens, on devrait satisfaire aux exigences opérationnelles du Ministère et veiller à optimiser les ressources. La gestion du cycle de vie sert essentiellement à gérer le coût de propriété total d'un bien pendant sa durée de vie utile.

La mise en oeuvre de la gestion du cycle de vie progresse lentement

31.75 L'élaboration des politiques et des procédures de gestion du cycle de vie de la flotte se poursuit depuis 1998. On a produit un manuel qui propose les meilleures pratiques pour le radoub et l'entretien des navires. Cependant, la date la plus optimiste du Ministère pour une mise en oeuvre complète est 2005. Même si aucune méthode officielle de gestion du cycle de vie n'est en place, nous avons examiné comment les responsables de la flotte gèrent les principales étapes du cycle de vie.

Évaluer et planifier les besoins de la flotte

31.76 **La « flotte de base ».** En 1999-2000, le Ministère a entrepris un vaste exercice visant à déterminer le nombre de navires dont la flotte a besoin pour répondre aux besoins essentiels des programmes. À la suite de cet exercice, on a recommandé de financer l'exploitation de 108 navires en 2000-2001. Les 36 autres navires seraient désarmés, pour usage éventuel à l'avenir, ou seraient mis hors service et vendus.

31.77 L'exercice « flotte de base » a eu un effet positif, en ce sens que les responsables des programmes et de la flotte ont passé beaucoup de temps à établir un équilibre entre les besoins connus imposés par les activités courantes et la capacité des navires de la flotte actuelle. En outre, cet exercice s'avère important pour les gestionnaires de la flotte car il leur donnera une référence lors des prises de décisions futures portant sur la réduction des coûts dans des secteurs comme l'armement en équipage et la cession des navires.

31.78 Étant donné que l'exercice « flotte en programmes de base » était surtout axé sur les besoins en programmes de chaque région, le Ministère n'a pas réalisé les gains d'efficacité qu'il aurait pu atteindre grâce à un meilleur appariement entre les besoins nationaux et les navires disponibles. En divisant la flotte en cinq unités régionales distinctes, chacune disposant de ses propres processus et procédures de fonctionnement et de soutien, le Ministère a manqué des occasions de mieux partager les ressources et d'accroître la productivité au niveau de la prestation du service. Par exemple, en 1999-2000, la région des Maritimes n'a pas utilisé le *NGCC Edward Cornwallis*, un baliseur brise-glace de 14 ans, faute de fonds, alors que durant le même exercice, la région de Terre-Neuve utilisait deux baliseurs brise-glace beaucoup plus vieux (qui avaient respectivement 41 et 33 ans).

31.79 Plusieurs régions ont indiqué que le plan final approuvé pour la « flotte de base » ne répondait pas à leurs besoins opérationnels. Elles ont continué de faire pression au sein du Ministère pour obtenir plus de fonds ou faire transférer des navires dans leur région. Le plan final « flotte de base » prévoit toujours, pour l'exercice courant, un déficit de 14,3 millions de dollars pour le financement des programmes et il prévoit des lacunes au niveau de la capacité de la flotte à répondre aux besoins courants des programmes.

31.80 Planification des immobilisations à long terme. En juin 2000, le Conseil du Trésor a approuvé le Plan des immobilisations à long terme du Ministère. Nous avons examiné la composante flotte du nouveau plan et les processus qui ont servi à la dresser. Selon le Ministère, il n'y a pas eu depuis 1987 de plan d'immobilisations pour les flottes des anciens volets pêches et sciences du Ministère ni pour la flotte de la Garde côtière.

31.81 Du point de vue de la flotte, le Plan des immobilisations à long terme du Ministère ne brosse pas un tableau réaliste ou véritable des besoins à long terme de la flotte au chapitre des immobilisations. Notre conclusion est basée sur les observations suivantes :

Il existe des occasions de mieux partager les ressources entre les régions.

- Les besoins à long terme des programmes n'ont pas été clairement établis. Des changements de technologie ou de méthode (par exemple, la modernisation des aides à la navigation) peuvent modifier les besoins en navires. Si l'on ne connaît pas ces besoins, il est impossible de déterminer avec certitude la nécessité de remplacer à long terme un navire – voire même le type de navire à acquérir.
- Les projets indiqués dans le Plan représentent des « listes de souhaits » pour les projets d'entretien et de remplacement, préparées par les régions et réunies par l'administration centrale. On n'a pas examiné les listes de près pour déterminer si tous les projets étaient appropriés ou nécessaires. Ainsi, si tous les projets étaient approuvés et financés, la plupart des gros navires du Ministère seraient hors service pour radoub pendant un certain temps durant la période de cinq ans du Plan. Il n'est pas réaliste de penser que le Ministère serait en mesure d'atteindre les objectifs des programmes avec tant de navires mis hors service.

31.82 Avant le Plan d'immobilisations à long terme actuel, c'était la disponibilité des fonds qui régissait la planification des immobilisations de la flotte. Les

responsables de la flotte n'ont pas effectué d'analyse probante ou réaliste pour appuyer leurs demandes d'immobilisations. Les projets ont été financés au cas par cas, selon les fonds disponibles. Le processus de planification des immobilisations entraîne de nombreuses difficultés au niveau de la gestion. Une évaluation de la flotte effectuée récemment dans le cadre du renouvellement de l'administration centrale de la Garde côtière révélait ceci :

> La situation actuelle est problématique : il y a beaucoup d'incertitude en ce qui a trait aux approbations et le processus est très long. Étant donné l'insuffisance des fonds pour les immobilisations, il devient très important d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Ces lenteurs et ces incertitudes ont eu pour résultat net des coûts d'entretien plus élevés et ont eu des répercussions sur le plan des activités et des ressources humaines, notamment au niveau du déploiement, de la formation et du recrutement. En règle générale, les approbations et les délégations arrivent vers la fin de l'exercice, de sorte qu'il est trop tard pour prendre des mesures d'approvisionnement au cours de la même année financière. Cela donne lieu à une non-utilisation des fonds et à la détérioration des éléments d'actif. [Traduction]

31.83 Dans une récente présentation au Conseil du Trésor, le Ministère a avisé le Conseil qu'il allait réaliser une étude en vue de faire une soumission pour un grand projet de l'État visant à revitaliser les principaux éléments de base de la flotte de Pêches et Océans. On a estimé qu'un tel projet coûterait entre 300 et 400 millions de dollars. Avant de proposer de gros investissements dans la flotte, le Ministère doit examiner l'évolution des besoins au chapitre des programmes et l'effet des progrès technologiques, et voir s'il existe d'autres modes d'acquisition du service.

31.84 **Acquisition de navires.** Au cours de la période de vérification, les responsables de la flotte envisageaient d'acquérir plusieurs navires, notamment pour remplacer les baliseurs moyens de classe 1000 renforcés pour les glaces. Ce projet en était seulement à l'étape de l'approbation préalable, de sorte que nous n'avons pas inclus le processus d'acquisition dans la présente vérification. Nous avons toutefois constaté que, même si le financement d'un certain nombre de ces acquisitions « prévues » est encore incertain, on travaille à l'élaboration de plans d'acquisition pour les navires de classe 1000 depuis au moins 1996.

Reddition de comptes pour l'exploitation rentable de la flotte

31.85 **Planification des opérations et calendrier des activités.** Les cinq centres des opérations régionales sont chargés de planifier les opérations de la flotte et d'établir le calendrier des activités des différents navires. Chaque centre relève du directeur régional de la Garde côtière. Les centres jouent un rôle important pour déterminer la rentabilité de la flotte, mais nous avons constaté qu'il n'y a aucun moyen de les tenir responsables du rôle qu'ils jouent dans la planification des opérations et l'établissement du calendrier des navires.

31.86 Il n'y a aucun système national permettant d'effectuer régulièrement une surveillance ou une analyse pour s'assurer que la flotte est utilisée de façon efficace et économique ou pour connaître les résultats atteints. Il n'y a pas non plus de normes de rendement de la flotte ni d'attentes à cet égard, que l'on pourrait utiliser pour planifier les opérations. Nous avons toutefois remarqué que dans la région de Terre-Neuve, le centre des opérations régionales dresse chaque mois, à l'intention des gestionnaires de programmes, des rapports qui comparent les activités prévues des navires et les activités réalisées. Dans ce cas précis, les gestionnaires des programmes et ceux de la flotte se réunissent pour discuter des

questions opérationnelles, y compris tout écart par rapport au calendrier mensuel des navires.

31.87 Nous avons constaté que l'affectation des tâches varie d'une région à l'autre. Par exemple, dans certaines régions, les navires affectés aux activités primaires de recherche et sauvetage en haute mer ne sont pas simultanément affectés à des tâches de balisage. Cependant, dans la région du Pacifique, l'un des trois navires affectés aux activités primaires de recherche et sauvetage en haute mer peut être chargé à tout moment de tâches de balisage. De telles interprétations régionales des politiques et procédures opérationnelles peuvent limiter les améliorations possibles au chapitre de l'efficience.

31.88 Il y aurait moyen d'améliorer la coordination entre les opérations régionales de la flotte et les programmes qu'elles servent à réaliser. Ainsi, dans certaines régions, les aides à la navigation sont au besoin transportées par camion jusqu'à des endroits où il est plus pratique et moins coûteux de les charger à bord d'un navire. Dans d'autres cas toutefois, nous avons constaté que des navires faisaient régulièrement de longs trajets pour revenir à la base d'opérations en vue de charger ou de décharger des aides à la navigation.

31.89 Normes de sécurité de la flotte. La flotte applique volontairement le Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (Code ISM). En vertu de ce code international important, il faut établir les rôles, les responsabilités, les politiques et les procédures visant à assurer la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution par les navires. L'administration centrale de la flotte détermine les pratiques à respecter dans le cadre des opérations régionales afin de se conformer au Code ISM. Elle surveille aussi la mise en oeuvre de ce code dans les régions et la conformité à ce chapitre. L'instauration du Code ISM est un pas important vers l'uniformisation des pratiques de la flotte.

La gestion des navires se fait en l'absence de données fiables, intégrées ou obtenues en temps voulu

31.90 Dans le secteur privé, les gestionnaires de flottes obtiennent l'information dont ils ont besoin pour gérer leurs navires au moyen de systèmes d'information intégrés qui fournissent des données dans les domaines suivants : rapports financiers, calcul des coûts, entretien et réparation, achats, armement en équipage et gestion de la paie, conformité au Code ISM et gestion de la formation.

31.91 Par contre, nous avons constaté que les gestionnaires de la flotte de Pêches et Océans ne peuvent pas obtenir facilement de telles données. En outre, cette information n'est pas intégrée aux autres données financières et opérationnelles, de sorte qu'elle perd son utilité, n'est pas disponible en temps voulu et n'est pas fiable pour la prise de décisions.

L'instauration du Code ISM est un pas important vers l'uniformisation des pratiques de la flotte.

31.92 Les problèmes liés aux systèmes d'information se retrouvent par exemple dans le domaine de la gestion des ressources humaines. La flotte utilise trois grands systèmes pour gérer ses ressources humaines. Ces systèmes ne sont pas bien intégrés. On doit par exemple entrer séparément l'information sur les nouveaux employés dans chaque système; il s'agit là d'un processus qui augmente les risques d'erreurs et de données conflictuelles et est intrinsèquement inefficace. En outre, ces systèmes ne couvrent pas les mêmes périodes de sorte qu'ils peuvent produire des données différentes. Enfin, même si ces systèmes peuvent fournir beaucoup de données, les régions tiennent leurs propres systèmes manuels ou informatiques pour mieux gérer les ressources humaines.

31.93 Au cours de notre vérification, nous avons constamment eu des problèmes pour obtenir de l'information

courante sur la flotte et sur la gestion de celle-ci. Ainsi, nous n'avons pu obtenir les données sur les coûts imputés à chaque navire pour l'exercice clos le 31 mars 2000 que trois mois plus tard. Les gestionnaires ne peuvent pas obtenir cette information en cours d'exercice à cause des limites que présentent les systèmes.

31.94 Le sous-ministre a demandé que les gestionnaires cessent d'utiliser des systèmes de « registre maison » — qui sont des moyens non officiels et non sanctionnés d'enregistrer l'information. Cependant, nous avons constaté que beaucoup de gestionnaires continuent de tenir de tels registres, en dépit des instructions du sous-ministre. Cela montre bien les problèmes que présentent les systèmes d'information officiels du Ministère.

Entretien : nécessité d'une approche nationale factuelle

31.95 Dans diverses présentations au Conseil du Trésor et à ses responsables, le Ministère a donné de l'information sur les répercussions d'un sous-financement à long terme de ses budgets d'immobilisations et d'entretien pour la flotte. Selon le Ministère, les navires prennent de l'âge de sorte que les coûts d'exploitation et d'entretien augmentent, de même que les risques pour la sécurité. À première vue, cette hypothèse semble valable, mais nous n'avons pu trouver aucune analyse appuyant la position du Ministère.

31.96 Ces dernières années, la flotte a effectué seulement l'entretien nécessaire pour que les navires obtiennent une certification de la Direction de la sécurité des navires de Transports Canada et qu'ils répondent de façon sécuritaire aux exigences de fonctionnement. La flotte était traditionnellement entretenue d'une façon qui permettait aux navires d'être utilisés beaucoup plus longtemps que leur durée de vie utile, qui est de 30 ans en moyenne. La décision de changer les pratiques d'entretien a été prise en fonction des compressions budgétaires.

31.97 Nous nous attendions à ce que les gestionnaires de la flotte examinent régulièrement l'état de fonctionnement des navires à l'aide de données portant sur la capacité de chaque navire d'exécuter les tâches assignées et de fonctionner en toute sécurité et de façon rentable. Cependant, les gestionnaires de la flotte prennent actuellement leurs décisions de remplacement et d'entretien à partir de la meilleure estimation possible de l'état dans lequel se trouve chaque navire et du coût d'exploitation qui y est associé, mais ont peu d'analyses factuelles à leur disposition.

31.98 Le Ministère met actuellement en oeuvre le Système de gestion de l'information du matériel, qui servira à suivre les coûts de réparation et d'entretien des éléments de la flotte. Ce système devrait s'avérer très efficace pour la prise de décisions de gestion futures, mais les responsables de la flotte ne disposent pas de toutes les données historiques que l'on devrait entrer dans le système, de sorte qu'on ne peut pas s'en servir de façon efficace pour les navires actuels.

31.99 Sur chaque navire, on utilise un système appelé Programme de gestion de la maintenance préventive, lequel donne au chef-mécanicien du navire de l'information sur l'entretien et les inspections périodiques qui doivent être effectués ou qui l'ont été. Ce système est important pour déterminer l'entretien nécessaire et l'effectuer, d'autant plus qu'on assiste à une fréquence de rotation croissante des chefs-mécaniciens.

Coût élevé des navires désarmés

31.100 Le plan final « flotte de base » recommande que 36 navires soient désarmés, pour usage futur éventuel, ou soient mis hors service et vendus. Les responsables de la flotte ne déterminent pas séparément le coût des navires

désarmés. Nous avons constaté qu'il pouvait être élevé.

31.101 Par exemple, le *NGCC Edward Cornwallis* a été désarmé durant plus d'un an faute de fonds. Pendant ce temps, les responsables de la flotte attendaient une décision pour savoir s'il serait utilisé en tant que navire scientifique. En 1999-2000, le navire n'a mené aucune activité sauf pendant deux semaines environ, mais il a coûté 1,2 million de dollars en salaires et en frais d'exploitation. Le *NGCC Edward Cornwallis* a été plus tard remis en service, non comme navire scientifique, mais pour fournir avant tout des services de recherche et sauvetage en haute mer.

31.102 Le *NGCC Sir John Franklin*, un brise-glace dans la région de Terre-Neuve qui a été déclaré excédentaire en 1996, constitue un autre exemple. Il a par la suite été mis en service dans les régions Laurentienne et de Terre-Neuve comme navire de remplacement. Il a été désarmé en mars 1999. En 1999-2000, les frais pour le maintenir dans cet état se sont élevés à 440 000 $. Le Ministère a ultérieurement décidé de se départir du navire, étant donné qu'au cours de l'exercice « flotte de base », il n'a pas été retenu.

31.103 Il n'existe aucune directive nationale sur la façon la moins coûteuse de garder un navire désarmé. Nous constatons que dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, les pratiques varient d'une région à l'autre. Dans la région du Centre et de l'Arctique, où les activités sont saisonnières, on surveille les navires désarmés pour une longue période à l'aide de télécapteurs, ce qui évite d'avoir un équipage à bord. Par contre, dans la région des Maritimes, un petit équipage de cinq à six personnes a gardé le *NGCC Edward Cornwallis* pendant la plus grande partie de sa période de désarmement.

31.104 Une fois que le Ministère a déterminé les navires excédentaires par rapport à ses besoins, ceux-ci deviennent la responsabilité de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui s'occupe du reste du processus de cession. Cet aspect du processus ne fait pas partie de la présente vérification.

31.105 **Résumé.** À l'heure actuelle, les responsables de la flotte n'utilisent pas la méthode du cycle de vie pour gérer leurs navires. Une telle méthode est en cours d'élaboration depuis plusieurs années, mais on est encore loin de la mise en oeuvre. Du fait que les pratiques de gestion de la flotte ne sont pas uniformes, le Ministère se prive de la possibilité de réaliser de plus grandes économies et de faire connaître les pratiques exemplaires.

31.106 **Le Ministère devrait envisager d'établir une stratégie à long terme pour renouveler sa flotte vieillissante. À cet effet, il devrait prendre en considération l'évolution des besoins des programmes, l'impact des progrès technologiques et la possibilité de choisir d'autres modes d'acquisition des services nécessaires.**

31.107 **Le Ministère devrait terminer l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques et des procédures de gestion du cycle de vie pour sa flotte.**

31.108 **Le Ministère devrait faire en sorte que l'activité de la flotte soit appuyée par des systèmes d'information qui fournissent en temps voulu des données intégrées, fiables et pertinentes.**

La gestion des ressources humaines de la flotte

La dépense de fonctionnement la plus importante de la flotte

31.109 En 1999-2000, les salaires et les charges connexes représentaient environ 79 p. 100 du coût d'exploitation des navires imputé aux programmes. Au 1er avril 2000, 756 officiers et 1 308 membres d'équipage étaient affectés aux navires, mais l'effectif varie au cours

de l'année en fonction des besoins saisonniers.

31.110 Étant donné que la flotte n'est pas une unité organisationnelle distincte, il est difficile de déterminer les ressources humaines à terre qui participent directement au soutien de la flotte. Selon nos estimations prudentes basées sur les renseignements obtenus de chaque région, les entrevues tenues avec des gestionnaires et l'examen des organigrammes, il y a environ 447 postes à terre (équivalents temps plein) qui fournissent directement un appui à la flotte (voir la pièce 31.8). En outre, environ 55 postes reliés au collège de la Garde côtière canadienne assurent directement la formation des membres de la flotte. D'autres postes, notamment dans les domaines des finances ou des technologies de l'information, fournissent indirectement un appui à la flotte, mais il n'a pas été possible d'évaluer leur nombre.

Il n'y pas de plan de ressources humaines pour la flotte.

Il faut établir un plan des ressources humaines

31.111 La flotte a subi de fortes compressions budgétaires depuis 1995. Cependant, les gestionnaires n'ont pas dressé de plan des ressources humaines qui permettrait de déterminer le nombre et les types d'employés nécessaires à l'exploitation et à l'appui de cette flotte réduite.

31.112 En 1995, la flotte de la Garde côtière a effectué un vaste examen des pratiques et des procédures d'armement en équipage des navires. Au terme de cet examen, on a reconnu la nécessité d'avoir un cadre stratégique pour l'armement en équipage des navires. On a également reconnu qu'il fallait établir des lignes directrices en vue d'assurer une approche uniforme au sein des régions, une meilleure formation, de meilleurs calendriers pour les congés et la formation, la rotation des officiers des navires, la mise en commun des équipages et une meilleure gestion du coût des heures supplémentaires. Bien qu'on ait enregistré certains progrès au niveau des questions qui portaient sur la réduction des coûts, la flotte n'a pas dressé de plan pour mettre en oeuvre les recommandations de l'examen. En fait, nous avons constaté que la flotte était encore aux prises avec plusieurs de ces problèmes.

Pièce 31.8

Postes à terre qui appuient directement la flotte

juillet 2000

	Administration centrale	Régions	Total
Opérations	52	153	205
Soutien technique	16	171	187
Autre soutien administratif	0	55	55
Soutien direct à terre	**68**	**379**	**447**
Collège de la Garde côtière			55
Total – Soutien à terre			**502**

Source : Pêches et Océans

L'impact des questions de ressources humaines sur les opérations

31.113 Les lignes directrices nationales sur les questions de ressources humaines sont inadéquates. Comme dans beaucoup d'autres secteurs de la flotte, les lignes directrices en matière de ressources humaines sont inadéquates. Par conséquent, les pratiques dans ce domaine varient d'une région à l'autre, de même que l'interprétation des conventions collectives passées avec les employés.

31.114 Gérer les conventions collectives. Le personnel navigant de la flotte est régi par deux grandes conventions collectives : l'une pour les officiers et l'autre, pour les équipages. Cependant, sauf pour les dispositions sur les jours de relâche, ces conventions collectives reflètent généralement les conditions de fonctionnement de la

Il n'y pas de plan de ressources humaines pour la flotte.

de l'année en fonction des besoins saisonniers.

31.110 Étant donné que la flotte n'est pas une unité organisationnelle distincte, il est difficile de déterminer les ressources humaines à terre qui participent directement au soutien de la flotte. Selon nos estimations prudentes basées sur les renseignements obtenus de chaque région, les entrevues tenues avec des gestionnaires et l'examen des organigrammes, il y a environ 447 postes à terre (équivalents temps plein) qui fournissent directement un appui à la flotte (voir la pièce 31.8). En outre, environ 55 postes reliés au collège de la Garde côtière canadienne assurent directement la formation des membres de la flotte. D'autres postes, notamment dans les domaines des finances ou des technologies de l'information, fournissent indirectement un appui à la flotte, mais il n'a pas été possible d'évaluer leur nombre.

Il faut établir un plan des ressources humaines

31.111 La flotte a subi de fortes compressions budgétaires depuis 1995. Cependant, les gestionnaires n'ont pas dressé de plan des ressources humaines qui permettrait de déterminer le nombre et les types d'employés nécessaires à l'exploitation et à l'appui de cette flotte réduite.

31.112 En 1995, la flotte de la Garde côtière a effectué un vaste examen des pratiques et des procédures d'armement en équipage des navires. Au terme de cet examen, on a reconnu la nécessité d'avoir un cadre stratégique pour l'armement en équipage des navires. On a également reconnu qu'il fallait établir des lignes directrices en vue d'assurer une approche uniforme au sein des régions, une meilleure formation, de meilleurs calendriers pour les congés et la formation, la rotation des officiers des navires, la mise en commun des équipages et une meilleure gestion du coût des heures supplémentaires. Bien qu'on ait enregistré certains progrès au niveau des questions qui portaient sur la réduction des coûts, la flotte n'a pas dressé de plan pour mettre en oeuvre les recommandations de l'examen. En fait, nous avons constaté que la flotte était encore aux prises avec plusieurs de ces problèmes.

L'impact des questions de ressources humaines sur les opérations

31.113 Les lignes directrices nationales sur les questions de ressources humaines sont inadéquates. Comme dans beaucoup d'autres secteurs de la flotte, les lignes directrices en matière de ressources humaines sont inadéquates. Par conséquent, les pratiques dans ce domaine varient d'une région à l'autre, de même que l'interprétation des conventions collectives passées avec les employés.

31.114 Gérer les conventions collectives. Le personnel navigant de la flotte est régi par deux grandes conventions collectives : l'une pour les officiers et l'autre, pour les équipages. Cependant, sauf pour les dispositions sur les jours de relâche, ces conventions collectives reflètent généralement les conditions de fonctionnement de la

Pièce 31.8

Postes à terre qui appuient directement la flotte

juillet 2000

	Administration centrale	Régions	Total
Opérations	52	153	205
Soutien technique	16	171	187
Autre soutien administratif	0	55	55
Soutien direct à terre	**68**	**379**	**447**
Collège de la Garde côtière			55
Total – Soutien à terre			**502**

Source : Pêches et Océans

fonction publique fédérale dans son ensemble. Dans le système de jours de relâche au sein de la flotte, on utilise surtout une période continue de travail de 28 jours suivie par une période de congés de 28 jours (la période peut compter jusqu'à 45 jours). Au cours de la période de travail de 28 jours, chaque membre d'équipage travaille 12 heures par jour, sept jours sur sept.

31.115 L'utilisation de dispositions concernant des postes de la fonction publique à horaire régulier dans un système de jours de relâche s'est révélée particulièrement problématique. Par exemple, un récent conflit au sujet des congés annuels s'est traduit par une décision arbitrale de 51 pages et par le doublage des congés annuels de la plupart des officiers de navires. Cette décision a aussi créé une situation d'iniquité, puisque la plupart des officiers reçoivent maintenant deux fois plus de congés que les quelques officiers qui ne sont pas visés par la décision. Nous sommes préoccupés de voir que les conventions collectives actuelles sont compliquées et difficiles à administrer.

31.116 Les conventions collectives prévoient le versement d'une prime lorsque plus de 45 jours de relâche ont été accumulés. Cependant, les équipages des brise-glace affectés à l'Arctique y travaillent pour des périodes allant jusqu'à 42 jours. Les membres d'équipage qui ont déjà accumulé plus de trois jours de relâche au début de leur affectation dans l'Arctique seraient admissibles à la prime, ce qui augmente les coûts.

31.117 Les conventions collectives et la formule de financement de la flotte limitent la souplesse nécessaire pour l'établissement du calendrier des navires. Nous avons examiné la méthode employée par la flotte pour justifier les fonds requis pour les salaires, la formation et les autres coûts de personnel. Le processus de financement, appelé formule 10-2-1, est fondé sur le concept de l'exploitation annuelle des navires sur 13 cycles de 28 jours. On finance dix cycles pour les opérations, deux pour le désarmement et un pour le radoub annuel.

31.118 Les gestionnaires de la flotte s'efforcent d'exploiter leurs navires selon la formule 10-2-1 à cause des conventions collectives en vigueur et des contraintes de financement. Cependant, ce calendrier peut s'avérer problématique sur le plan opérationnel. Par exemple, certains navires sont effectivement utilisés selon le calendrier de dix cycles par an, mais la plupart d'entre eux sont nécessaires ou sont utilisés pour plus ou pour moins de dix cycles.

31.119 En réalité, la direction prend la décision d'utiliser les navires de façon à permettre aux officiers et à l'équipage d'écouler le grand nombre de congés (annuels, jours de relâche, heures supplémentaires) qu'ils ont accumulés dans le cadre des activités normales selon les conventions collectives en vigueur. Si la direction agissait autrement, le coût d'exploitation des navires serait prohibitif. Avant 1995, les gestionnaires de la flotte disposaient d'une souplesse suffisante pour gérer l'accumulation de ces congés en faisant appel à des officiers et des équipage de relève. Dans le cadre des initiatives de réduction des coûts, le Ministère a éliminé les équipes de relève. Cette décision limite la marge de manoeuvre de la direction lorsqu'il s'agit d'établir le calendrier d'affectation du personnel navigant et de fournir des services aux programmes.

31.120 Gérer les congés de maladie et les accidents de travail. Selon le système de gestion de la flotte MariTime, les congés de maladie en 1999-2000 ont atteint 68 410 heures pour les officiers des navires et 120 419 heures pour les membres d'équipage, 95 p. 100 des congés de maladie étant pris par du personnel nommé pour une période indéterminée. D'après le système de gestion de la flotte MariTime, le personnel navigant nommé pour une période

indéterminée a pris en moyenne 115 heures de congés de maladie par an, soit environ le nombre total de congés de maladie alloué par personne chaque année. Cependant, dans la région des Maritimes, la moyenne correspondante était d'environ 160 heures. En revanche, cette moyenne est de 67 heures par personne et par an dans la fonction publique. Les gestionnaires nous ont aussi informés que la prise des congés de maladie suivait une tendance saisonnière. Le personnel navigant qui prend un congé de maladie doit être remplacé pour que le navire puisse appareiller. Souvent, les remplaçants sont payés en heures supplémentaires, ce qui augmente le coût des opérations. Nous n'avons trouvé aucune indication selon laquelle les gestionnaires ont essayé de comprendre ou de réduire l'utilisation des congés de maladie.

Le passif de congés augmente.

31.121 Nous avons aussi constaté que la flotte comptait une proportion élevée des accidents invalidants au sein du Ministère. En 1999, 71 accidents invalidants sur 88 ont eu lieu dans la flotte (en 1998, c'était 65 sur 75). Au 1[er] avril 2000, il y avait 71 employés en congé d'invalidité de longue durée. On trouve des comités de sécurité à bord de chaque navire et dans l'ensemble de la flotte. Les statistiques sur les congés de maladie et les accidents donnent toutefois à penser que la direction devrait se pencher davantage sur ces questions.

31.122 Gérer le coût des heures supplémentaires. Au 1[er] avril 2000, la Garde côtière comptait quelque 3 676 postes (équivalents temps plein), soit environ 43 p. 100 du personnel du Ministère. En juin 1999, la Direction générale des ressources humaines, Services intégrés, du Ministère a publié un rapport sur la gestion des heures supplémentaires. Dans ce rapport, on soulignait qu'en 1998-1999, la Garde côtière avait engagé 70 p. 100 des dépenses en heures supplémentaires du Ministère (qui se chiffraient à 33 millions de dollars), la plus grande partie ayant été accumulée par le personnel de la flotte. Les auteurs du rapport n'avaient pu trouver aucune indication selon laquelle les gestionnaires auraient essayé de réduire le coût des heures supplémentaires.

31.123 Gérer le passif de congés. Les officiers et les membres d'équipage ont droit à des congés annuels et autres en vertu des dispositions sur les heures supplémentaires et les jours de relâche des conventions collectives. Comme nous l'avons mentionné, le système 10-2-1 vise à permettre l'utilisation de ces congés pendant les deux cycles de désarmement et, dans une moindre mesure, durant le cycle de radoub. Afin de répondre aux besoins des programmes, les régions utilisent souvent les navires pendant des cycles supplémentaires, ce qui réduit les possibilités, pour le personnel navigant, d'utiliser ses congés. La situation a deux conséquences négatives pour la flotte :

- Quand les officiers et les membres d'équipage prennent leurs congés au lieu d'en demander le paiement, ils le font parfois pendant les cycles opérationnels. Ces employés doivent être remplacés, souvent par des employés qui obtiennent des heures supplémentaires; ceci augmente le coût des opérations et, éventuellement, rehausse encore le passif de congés du Ministère.
- Les responsables de la flotte estiment que le passif total de congés au 31 mars 2000 s'élevait à 23,8 millions de dollars (17 millions de dollars en 1999), la région des Maritimes représentant environ 7,6 millions de dollars (5,1 millions en 1999). Ces montants n'ont pas tous été consignés dans les livres comptables officiels du Ministère. À cause de la non-comptabilisation de cet élément de passif au moment où il était engagé, la flotte a constamment sous-évalué ses coûts de fonctionnement. Lorsque la Stratégie d'information financière entrera en vigueur le 1[er] avril 2001, il faudra

enregistrer au complet le passif de congés non inscrit dans les livres du Ministère.

31.124 Besoins associés à l'armement en équipage des navires. Depuis notre vérification de la flotte en 1989, le personnel navigant et la taille des équipages à bord de chaque navire ont été réduits. Cependant, nous avons constaté des différences d'une région à l'autre dans les niveaux d'armement en équipage de navires similaires. Par exemple, un baliseur de classe 1100 effectuant des travaux sur des aides à la navigation dans la région de Terre-Neuve a 24 membres d'équipage alors que le même navire dans la région du Pacifique ou celle du Centre et de l'Arctique en a 26. Les navires de la région de Terre-Neuve n'ont pas d'officier de logistique à bord et ont un steward de moins que ceux des autres régions. On est en train d'établir dans chaque région les profils de compétences requises en vertu du Code ISM, lesquels vont fixer le nombre de postes par navire. Cependant, comme pour plusieurs des questions que nous avons relevées, nous n'avons pu trouver aucune analyse nationale qui expliquerait la raison des différences en taille d'équipage, ou inciterait à un échange des meilleures pratiques afin d'adopter une approche commune.

S'assurer que l'on dispose d'un personnel dûment qualifié

31.125 Lors de nos entrevues avec des utilisateurs internes des services de la flotte, on nous a dit chaque fois que la qualification du personnel de la flotte était élevée. Nous avons examiné un certain nombre de facteurs pour déterminer si le personnel de la flotte avait les connaissances, les habiletés et les compétences appropriées.

31.126 La flotte élabore actuellement un profil de compétences pour tous les postes à bord de chaque navire, lequel va satisfaire aux exigences du Code ISM. Elle élabore également un profil des diverses tâches de programmes que les navires exécutent. Ces profils ont été établis, ou alors on a mis en place des plans de travail pour les élaborer.

31.127 La flotte a un système pour faire le suivi des situations dangereuses. Entre avril 1999 et février 2000, 68 situations dangereuses ont été signalées. Deux d'entre elles étaient assez graves : l'une était une quasi-collision et l'autre, l'inondation partielle d'une salle des machines. Les deux incidents ont été attribués au manque d'expérience de l'équipage. Dans le premier cas, le capitaine ne connaissait pas bien la nature des opérations; dans le second, le personnel de la salle des machines ne connaissait pas bien le navire.

31.128 Les officiers et les membres d'équipage des navires de la flotte doivent acquérir et tenir à jour une large gamme de compétences et de connaissances. La flotte a indiqué qu'il manquait 1,55 million de dollars au budget de formation de 2000-2001 pour répondre aux besoins de base en formation technique. Certains de ces besoins avaient été identifiés dans le cadre de la mise en oeuvre du Code ISM.

31.129 Nous avons aussi constaté qu'un certain nombre de membres du personnel navigant sont affectés à terre — souvent en raison de préférences personnelles. De telles affectations peuvent être utiles du point de vue de l'organisation et du perfectionnement professionnel. Cependant, les responsables de la flotte n'ont pas identifié tous ces postes en rotation ni établi de critères pour les doter, et ils ne se sont pas assurés que ces affectations visaient une période déterminée ou un objectif précis. Étant donné que ces employés sont « affectés » aux navires, cette pratique augmente aussi les coûts d'exploitation indiqués pour chaque navire.

31.130 Nous avons aussi examiné le taux d'attrition chez les officiers. Selon les responsables de la flotte, les régions ont

perdu au cours des deux dernières années les pourcentages d'officiers ci-après :

Centre et Arctique	13 p. 100
Pacifique	11 p. 100
Laurentienne	10 p. 100
Terre-Neuve	6 p. 100
Maritimes	4 p. 100

31.131 Ces chiffres ne sont pas alarmants, mais ils sont préoccupants car la flotte perd surtout des officiers subalternes qui représentent le futur noyau d'officiers. Le taux de roulement est aussi préoccupant car il faut de six à huit ans pour recruter, éduquer et former des officiers, et il y a une demande croissante pour des officiers qualifiés dans l'industrie maritime. L'âge moyen des officiers est de 44 ans.

31.132 Nous avons constaté que l'effectif actuel d'officiers et de membres d'équipage est hautement qualifié. Cependant, il n'y a aucun plan visant à s'assurer que la flotte continuera de recruter, de retenir et de former suffisamment de personnel. Ensemble, ces facteurs donnent à penser que la flotte a besoin de préparer une stratégie à long terme pour renouveler ses officiers et ses membres d'équipage et pour continuer à perfectionner et à entretenir leurs compétences et leurs connaissances.

Le soutien à terre est trop important.

Le soutien à terre est trop important compte tenu de la taille actuelle de la flotte

31.133 Nous avons examiné le nombre d'employés à terre qui appuient directement la flotte. La pièce 31.8 montre la répartition du personnel à terre. Dans la flotte, il y a un rapport d'environ un poste à terre participant directement à l'appui des opérations pour quatre membres du personnel navigant.

31.134 En essayant de déterminer les raisons de ce rapport entre le personnel à terre et le personnel navigant, nous avons observé les éléments suivants :

- La flotte a beaucoup recours à des employés saisonniers, occasionnels, temporaires ou nommés pour une période déterminée afin de pourvoir à des postes qui, essentiellement, sont souvent à durée indéterminée (voir la pièce 31.9). La nécessité de doter continuellement ces postes crée un fardeau administratif. Par exemple, la région des Maritimes a 108 postes qui sont classés comme saisonniers ou à durée déterminée. Ceux-ci sont en réalité souvent des postes à durée indéterminée à temps plein, à cause du caractère peu saisonnier du travail dans cette région. Il faut parfois plusieurs mois pour dresser une liste d'admissibilité pour des postes à durée déterminée. Nous avons relevé des cas où certaines régions ont dû faire des nominations d'employés occasionnels à cause du délai requis pour doter des postes à durée déterminée. Cette mesure provisoire a donné lieu à deux opérations de dotation pour un seul poste. Non seulement ces situations de « portes tournantes » créent-elles un fardeau administratif, mais les employés souffrent de stress et leur moral est bas à cause de l'incertitude de leur situation à long terme. Nous avons constaté que certains postes à durée déterminée avaient été transformés en nomination à durée indéterminée car les employés comptait cinq années de service sans interruption.

- L'établissement du calendrier des équipages est une tâche difficile et qui prend beaucoup de temps. En vertu du Code ISM, le navire ne peut pas quitter le port si tous les postes essentiels n'ont pas été dotés. Par conséquent, si un membre d'équipage qui devait venir travailler prend un congé de maladie ou un congé annuel, le personnel à terre chargé du calendrier doit trouver rapidement un remplaçant pour que le navire puisse appareiller à l'heure prévue. Il faut donc souvent faire de gros ajustements au calendrier et redéployer des employés à la dernière minute. Les systèmes de gestion des calendriers de travail des employés sont complexes et nécessitent beaucoup de

soutien pour entrer, analyser et corriger les données.

31.135 Nous avons aussi constaté que la division des opérations de la flotte en cinq unités régionales contribue au gonflement du personnel à terre. Sur la côte Atlantique, il y a trois organisations régionales distinctes qui appuient un total prévu de 26 gros navires. Chaque région a un centre d'opérations distinct et des arrangements différents en matière de génie, d'assistance technique et d'administration. Ces structures multiples pourraient ne plus être appropriées compte tenu de la taille réduite de la flotte.

31.136 Résumé. Nous sommes préoccupés par le fait que les responsables de la flotte n'ont pas porté suffisamment attention à la gestion de leurs ressources humaines, malgré le fait que celles-ci représentent environ 79 p. 100 du coût d'exploitation des navires imputé aux programmes. Les difficultés liées à la planification des opérations de la flotte ont donné lieu à une situation où il y a une utilisation inappropriée des emplois saisonniers, un usage immodéré des employés nommés pour une période déterminée, une formation non adaptée aux besoins opérationnels, et des conventions collectives qui limitent en fait l'utilisation des navires et compliquent l'armement en équipage. En outre, le soutien à terre est excessif compte tenu de la taille réduite de la flotte actuelle. Selon nous, la Garde côtière était au courant dès 1995 (avant la fusion) de beaucoup des questions que nous avons signalées, mais la direction n'y a guère donné suite.

31.137 Le Ministère devrait établir une stratégie des ressources humaines à l'intention de la flotte, pour maintenir les connaissances et les compétences du personnel navigant et pour s'assurer d'avoir une relève suffisante d'officiers et de membres d'équipage qualifiés. Une telle stratégie devrait envisager une approche à long terme à l'endroit des conventions collectives passées avec le personnel navigant afin que celles-ci puissent être appliquées de façon efficiente et économique et qu'elles puissent appuyer les besoins opérationnels de la flotte.

31.138 Le Ministère devrait analyser régulièrement les coûts salariaux associés à la flotte et prendre des mesures pour les limiter, au besoin.

La flotte n'a pas porté suffisamment d'attention à la gestion de ses ressources humaines.

Conclusion

31.139 Comme nous l'avons mentionné dans le présent chapitre, nous avons constaté des lacunes dans les principales pratiques de gestion, et ce, dans chacun des secteurs que nous avons examinés – niveaux de service et reddition de comptes, gestion du cycle de vie et gestion des ressources humaines. Pour assurer que le service de la flotte soit offert de façon rentable, nous sommes d'avis que ces lacunes doivent être comblées, ce qui requiert une action rapide de la direction.

Réponse globale de Pêches et Océans : *Pêches et Océans accepte les observations du vérificateur général et s'engage à corriger les lacunes. À cette fin, une étude*

Pièce 31.9

Personnel des navires par catégorie d'emploi

janvier 2000

	Nombre	Pourcentage
Équipage		
Période indéterminée	896	61
Saisonnier, occasionnel, période déterminée et autres	563	39
	1 459	
Officiers		
Période indéterminée	646	83
Saisonnier, occasionnel, période déterminée et autres	131	17
	777	

Source : Pêches et Océans

est en cours afin de proposer diverses options stratégiques pour la gestion de la flotte. Une fois l'étude terminée, les recommandations seront examinées et un plan d'action incluant un calendrier et un cadre de responsabilisation précis sera élaboré pour chacun des aspects suivants :

1) besoins opérationnels et planification de la flotte;

2) affectation et réaffectation des ressources de la flotte;

3) utilisation des ressources et mécanismes de redéploiement;

4) soutien à la gestion de la flotte;

5) armement en équipage des navires;

6) gestion du rendement de la flotte et systèmes d'établissement des coûts;

7) rôles, liens et rapports appropriés en matière de gestion.

À propos de la vérification

Objectifs

La présente vérification visait à évaluer dans quelle mesure Pêches et Océans gère la flotte en vue de répondre de façon rentable aux besoins à court et à long terme des utilisateurs.

Étendue

Nous avons examiné trois aspects clés de la gestion de la flotte au Ministère :

Mandat, mission et niveaux de service. Nous avons examiné dans quelle mesure le Ministère a clairement établi le mandat et la mission de la flotte et si des attentes au chapitre des niveaux de service ont été définies et atteintes. Nous avons également examiné les accords redditionnels entre la flotte et les utilisateurs ainsi que les accords de financement à long terme.

La gestion du cycle de vie. Nous avons examiné la façon dont le Ministère s'y prend pour évaluer les besoins concernant les navires, pour gérer l'utilisation et l'entretien des navires, et pour administrer les cessions.

Gestion des ressources humaines. Nous avons examiné la façon dont les responsables de la flotte voient à obtenir des employés en nombre suffisant et ayant les compétences voulues pour fournir les services de la flotte de manière rentable.

Critères

Nous nous attendions à trouver les conditions suivantes :

- La gestion de la flotte au Ministère est fondée sur un mandat et une mission clairement établis.
- On a énoncé clairement le cadre redditionnel visant à assurer une prestation rentable des services de la flotte et ce cadre fait l'objet d'une surveillance.
- La flotte demande aux responsables des programmes de Pêches et Océans et/ou d'autres ministères, le cas échéant, de préciser en termes quantifiables leurs besoins à court et à long terme en matière de services.
- La flotte obtient le financement nécessaire pour fournir le niveau de service demandé par les programmes du Ministère.
- Le Ministère emploie les systèmes et les pratiques de gestion appropriés, y compris les processus de gestion du cycle de vie, en vue de fournir de façon rentable les services demandés de la flotte.
- Le Ministère utilise le nombre et le type d'employés appropriés pour fournir les services de la flotte d'une manière rentable.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : John O'Brien
Directeur : Kevin Potter

Glenn Doucette
Don MacNeill
Sandy Manels
Erika Szenasy-Boch

Pour obtenir de l'information, veuillez communiques avec M. John O'Brien.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre	
	Autres observations
16	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
17	Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre	
	Questions d'une importance particulière – 2000
	Avant-propos et Points saillants
18	La régie des sociétés d'État
19	L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents
20	La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats
21	Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale
22	L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi
23	Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services
	Protection de la santé et sécurité
24	Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité
25	Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments
26	Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques
27	Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires
28	Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité
29	Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998
30	Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage
31	Pêches et Océans – La gestion de la flotte
32	Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape
	Autres observations et Annexes
33	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
34	Autres observations de vérification
35	La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 32

Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-32F
ISBN 0-662-85256-7
English copies also available

Chapitre 32

Défense nationale

La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

Page

Points saillants 32-5

Introduction 32-7

Constatations découlant de la vérification de 1996 sur la productivité des services de soutien de la Défense 32-7

Objet de la vérification 32-9

Observations et recommandations 32-9

Planification des activités 32-9

Il manque encore des données sur les coûts 32-10

Retards concernant les efforts consacrés à l'élaboration d'une méthode de comptabilité par activités 32-11

Le processus de planification des activités est une source de frustration pour le personnel des bases/escadres 32-11

État de la mesure du rendement 32-13

Budgets de fonctionnement 32-13

Qu'est-ce qu'un budget de fonctionnement? 32-13

Incidence du transfert des budgets de fonctionnement 32-13

Efforts visant à résoudre les problèmes liés au transfert des budgets de fonctionnement 32-14

Changement de la culture organisationnelle 32-15

Les efforts visant à réformer la culture organisationnelle ne reposent sur aucun plan de changement détaillé 32-15

Coordination des changements 32-16

Diversification des modes de prestation des services 32-18

Deux grands projets de diversification des modes de prestation de services devraient engendrer des économies à partir de 2004 32-18

Productivité du Ministère — Instruction individuelle 32-19

La Défense nationale possède un vaste service d'instruction 32-19

Les mesures de rendement n'ont pas été mises en oeuvre 32-20

Dans les écoles, la productivité du travail semble avoir diminué 32-20

La prévision de la production requise a posé un défi 32-21

Les lignes directrices stratégiques fournies au personnel d'instruction ont été insuffisantes 32-22

Le but de la validation de l'instruction individuelle n'a pas encore été atteint 32-23

Le système de gestion de l'instruction présente des problèmes 32-23

Les méthodes d'établissement des coûts de l'instruction individuelle sont incohérentes 32-23

Productivité du Ministère — Maintenance des aéronefs 32-24

La délégation du contrôle budgétaire a connu un succès mitigé 32-24

Il demeure difficile de déterminer les économies 32-25

La mise en oeuvre d'un système de gestion de la qualité de la maintenance a été retardée 32-25

Les efforts déployés dans le but de former des techniciens de maintenance d'aéronef polyvalents ont échoué 32-25

Approvisionnement des bases/escadres 32-26

Les renseignements sur le rendement demeurent limités 32-26

D'énormes changements ont été apportés sur les plans des organisations, des opérations et des processus 32-27

Page

Maintenance des véhicules commerciaux des bases/escadres 32-28
Difficile collecte de l'information sur la productivité et l'utilisation des garanties 32-28
Des progrès ont été accomplis sur le plan de l'aliénation des véhicules 32-29

Sections de transport des bases/escadres 32-30
Grande amélioration de l'information sur le rendement 32-30
Il reste encore à faire pour tirer le maximum du nouveau système 32-30
On ignore dans quelle mesure la productivité des opérations de transport des bases/escadres a changé 32-31

Information communiquée au Parlement 32-32
Deux rapports principaux sont présentés au Parlement 32-32
Aucun système de mesure du rendement n'a encore été mis en place 32-32

Peu de progrès ont été réalisés sur le plan du renouvellement 32-32

Conclusion 32-36

À propos de la vérification 32-37

Pièces

32.1 Bases et escadres des Forces canadiennes 32-8
32.2 Chronologie de l'évolution des initiatives de comptabilité par activités 32-12
32.3 Jours d'instruction par membre du personnel des écoles 32-21
32.4 Changements apportés sur les plans des opérations et des processus dans les organisations d'approvisionnement des bases et des escadres 32-28
32.5 Modèle de réforme institutionnelle 32-33
32.6 Analyse des retards accusés sur le plan de la mise en oeuvre des recommandations de 1996 32-34

Annexe

Progrès réalisés par le Ministère à l'égard des recommandations faites par le vérificateur général en 1996 32-39

Défense nationale

La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Points saillants

32.1 La Défense nationale n'a pas encore terminé la mise en oeuvre des mesures qu'elle a prises depuis 1994 afin de se transformer en une organisation davantage axée sur le modèle de l'entreprise privée et afin de maintenir ses capacités militaires malgré la réduction des ressources financières et humaines. Elle poursuit toujours ses efforts en vue de réformer les services que nous avons examinés en 1996 et qui sont offerts en soutien aux équipages des navires, aux brigades de la Force terrestre et aux escadrons aériens des Forces canadiennes.

32.2 En 1996, nous avons signalé que la productivité des fonctions de soutien des bases/escadres, à savoir la maintenance des véhicules, l'approvisionnement et le transport, avait baissé ou qu'elle était inférieure à celle enregistrée par les fournisseurs de services similaires. Cette année, nous avons constaté qu'en raison de vastes changements apportés à l'organisation et aux processus nous ne pouvions plus mesurer la productivité. En outre, les gestionnaires des bases/escadres ne pouvaient pas nous dire s'ils étaient plus productifs ou moins productifs qu'en 1996.

32.3 Bien que le nombre de jours d'instruction produits par chaque membre du personnel des écoles des Forces canadiennes ait diminué depuis 1996, 14 écoles pourraient ne pas être en mesure d'offrir toute l'instruction individuelle requise dans l'avenir.

32.4 Les efforts déployés par la Défense nationale en vue d'accroître la productivité de la maintenance des aéronefs ont été relativement fructueux, mais la mise en place du système de gestion de la qualité FA 9000 Plus est au point mort.

32.5 Le Ministère a connu un succès limité pour ce qui est de créer un contexte plus proche du modèle de l'entreprise privée dans le cadre des initiatives de renouvellement que nous avons examinées.

- Les plans d'activités, bien qu'ils aident à rationner des ressources de plus en plus limitées, ne présentent toujours pas de mesures du rendement. Les gestionnaires s'interrogent encore sur la pertinence de l'information sur les coûts. C'est pourquoi ils ont du mal à déterminer si la productivité augmente ou diminue.

- Le transfert des budgets de fonctionnement à l'échelon le plus bas de l'organisation a semé la confusion au sujet des rôles et des responsabilités. Les gestionnaires ne possèdent ni les connaissances ni l'expérience voulues pour assumer leurs nouvelles responsabilités. Le Ministère n'a pas offert une instruction adéquate en ce qui a trait aux nouveaux systèmes d'information et la complexité des systèmes a compliqué plutôt que simplifié les initiatives de restructuration et de transfert. Le Ministère a pris un certain nombre de mesures pour régler ces problèmes.

- Le Ministère poursuit ses efforts en vue de transformer sa culture organisationnelle, mais il n'a pas encore défini les priorités en matière de changement culturel.

- Comme ou pourrait s'y attendre, les deux grands projets de diversification des modes de prestation des services qui sont le plus étroitement liés à la productivité des services de soutien de la Défense se heurtent à une forte résistance de la part des employés potentiellement touchés. Le Ministère compte réaliser des économies dès 2004.

32.6 Nous avons constaté que l'absence de progrès mesurables en ce qui concerne l'accroissement de la productivité des services de soutien est attribuable à plusieurs facteurs, notamment :

- la priorité relativement faible accordée à l'accroissement de la productivité des services de soutien de la Défense dans les nombreux programmes du Ministère;
- la nécessité de faire face continuellement à des réductions d'effectifs et à des compressions budgétaires pendant toute la période de renouvellement;
- l'absence de plan stratégique pour guider les efforts de réforme du Ministère durant la période quinquennale de renouvellement (1994 à 1999).

Contexte et autres observations

32.7 Les navires, les brigades de la Force terrestre et les escadrons aériens qui sont opérationnels peuvent compter sur un système de soutien qui, entre autres choses, assure l'administration du personnel, la maintenance et l'instruction et fournit des vivres, du carburant et du matériel. Sur un effectif d'environ 60 000 membres, quelque 36 000 personnes se consacrent aux opérations et à l'instruction tandis que les autres s'occupent principalement du soutien continu. Sur le plan financier, les services de soutien absorbent environ 45 p. 100 du budget de la Défense nationale (11 milliards de dollars). Lors de la présente vérification, nous avons examiné la mesure dans laquelle le Ministère avait réussi à améliorer la productivité des fonctions de soutien vérifiées en 1996. Ces fonctions ne représentent qu'une partie des ressources utilisées par les services de soutien. Il est important de mesurer et d'accroître la productivité des services de soutien de la Défense afin de s'assurer que les fonctions de soutien accaparent le moins possible de ressources de sorte que l'on puisse affecter un maximum de ressources aux opérations.

32.8 En 1994, pour donner suite au *Livre blanc sur la défense de 1994*, la Défense nationale a entrepris un programme quinquennal de renouvellement dans le but de consacrer un maximum de ressources au potentiel de combat des Forces canadiennes en réduisant le coût des activités de soutien. De 1994 à 1999, l'effectif militaire est passé de 76 000 à quelque 60 000 membres. L'effectif civil est passé quant à lui de 32 000 à environ 20 000 employés. Durant cette période de rapides réductions de l'effectif, la Défense nationale a effectué plusieurs déploiements importants au pays et à l'étranger.

Le présent chapitre présente la réponse de la Défense nationale (paragraphe 32.126) à nos observations et recommandations. Le Ministère souligne le fait qu'il a dû relever de nombreux défis et faire face à des priorités concurrentes qui ont entravé sa capacité d'améliorer la productivité. Des représentants du Ministère nous ont déclaré que la planification des activités les avait davantage sensibilisés à la nécessité de l'efficience et que le document qui traitera de la stratégie pour l'année 2020 présentera un cadre général du processus de changement.

La Défense nationale reconnaît que l'élaboration de données sur les coûts par activité a été lente, mais affirme que cela, par contre, n'a pas affecté le processus de prise de décisions. Le Ministère poursuit son élaboration d'un cadre de mesure du rendement.

Introduction

Constatations découlant de la vérification de 1996 sur la productivité des services de soutien de la Défense

32.9 Les navires, les brigades de la Force terrestre et les escadrons aériens des Forces canadiennes qui sont opérationnels peuvent compter sur un système national de soutien qui leur fournit du soutien en personnel, du matériel, des vivres, du carburant et des services de maintenance et d'instruction. Le système de soutien englobe un certain nombre de systèmes et de processus, notamment ceux ayant trait aux achats, à l'approvisionnement, à la maintenance, aux finances et au transport. Ces services de soutien sont assurés en partie par les 23 bases et escadres des Forces canadiennes où sont stationnées les unités opérationnelles ainsi que par le quartier général national et les quartiers généraux de formation qui assurent la gestion générale des diverses fonctions de soutien (voir la pièce 32.1).

32.10 En novembre 1996, nous avons fait rapport de la situation générale concernant la productivité des services de soutien de la Défense. Nous avons défini la productivité comme étant fonction du taux d'utilisation des ressources qui servent à produire ou à livrer des biens et des services d'une quantité et d'une qualité données. Plus une opération de soutien est productive, moins elle utilisera de ressources pour obtenir le même résultat et plus grande sera la quantité de ressources pouvant être affectée aux unités de combat et de soutien au combat. Nous avions alors tiré les conclusions suivantes :

- La Défense nationale avait entrepris de renouveler ses méthodes administratives, mais elle avait été obligée par la force des choses de se concentrer sur la mise en oeuvre des réductions en personnel et des autres compressions découlant des budgets fédéraux de 1995 et 1996.

- Les initiatives importantes de restructuration semblaient suivre leur cours normal, mais elles n'en étaient alors qu'au début de leur mise en oeuvre, de sorte qu'elles étaient difficiles à évaluer.

- Les plans d'activités et les budgets de fonctionnement commençaient à peine à entrer en vigueur. Il faudra probablement un certain temps avant qu'ils n'influent sur le comportement des gestionnaires.

- Les gestionnaires supérieurs avaient reconnu la nécessité de modifier les valeurs et les convictions de façon à favoriser l'initiative personnelle et la sensibilisation aux coûts plutôt que la conformité servile à des règles bureaucratiques.

- Les sondages que le Ministère avait menés auprès des employés avaient révélé un grand écart entre la culture organisationnelle actuelle et celle requise pour que le Ministère puisse tirer profit de la planification des activités et de l'utilisation de budgets de fonctionnement.

- La productivité du Ministère, lorsqu'il était possible de la comparer à celle de fournisseurs de services externes, était plus faible parce que les coupes budgétaires et la réduction de l'effectif avaient diminué le besoin de services de soutien plus rapidement que la réduction correspondante, par le Ministère, du personnel fournissant ces services.

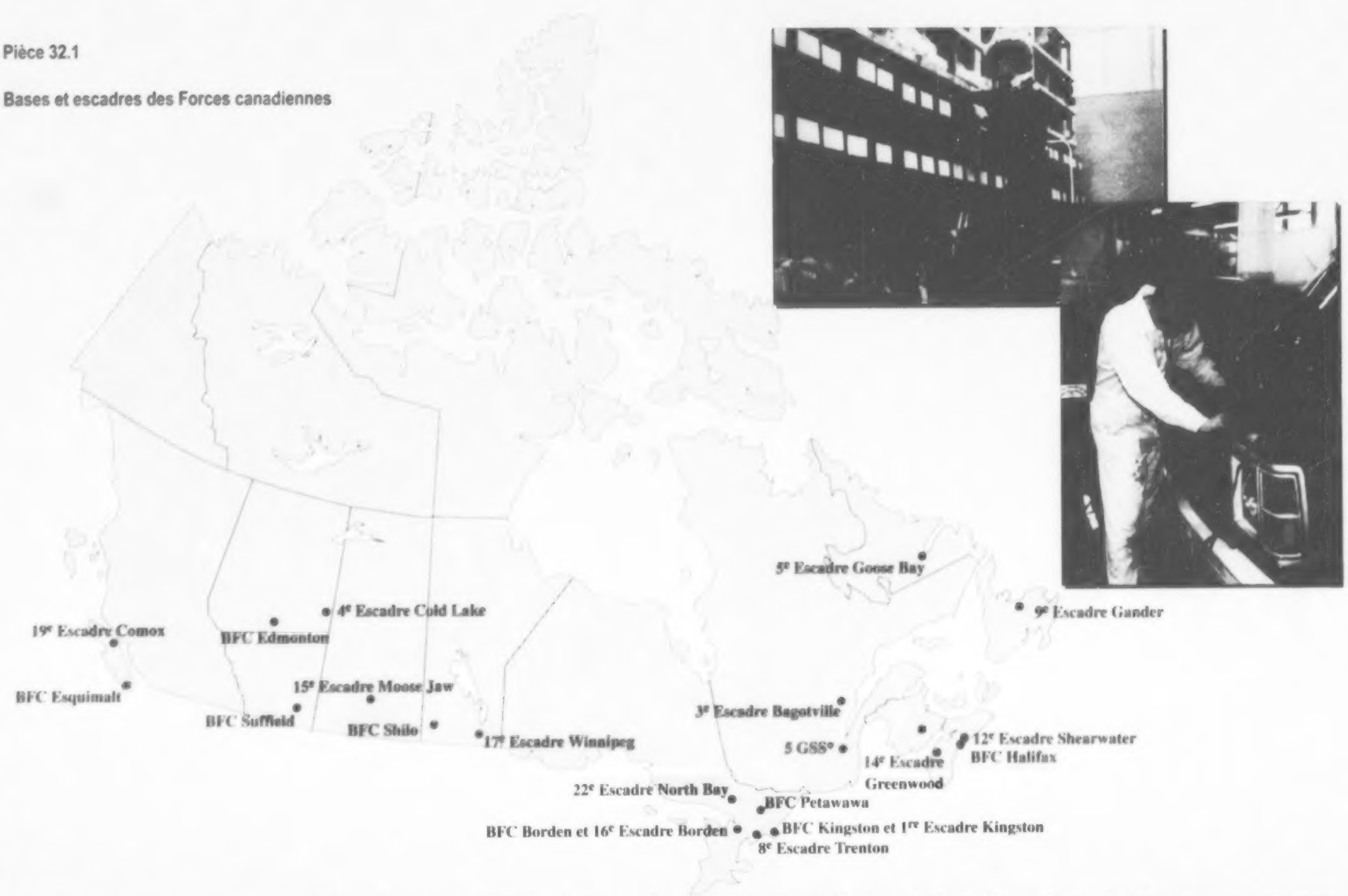
- Les gestionnaires ne possédaient pas l'information leur permettant de détecter les baisses de productivité, voyaient souvent restreinte leur capacité d'intervenir, souffraient de l'absence de mesures incitatives et avaient dû, en priorité, effectuer les coupes budgétaires imposées.

- La stratégie de renouvellement du Ministère reposait sur l'attribution d'une plus grande latitude aux gestionnaires intermédiaires et sur l'encouragement d'initiatives visant à hausser la

En 1996, nous avons signalé que, malgré les initiatives du Ministère, la productivité des services de soutien de la Défense connaissait une baisse dans les secteurs que nous avons examinés.

Pièce 32.1

Bases et escadres des Forces canadiennes



Les unités opérationnelles des Forces canadiennes, y compris le personnel, les navires, l'équipement de l'armée de terre et les flottes d'aéronefs, sont réparties un peu partout au pays. Le personnel des bases et des escadres fournit les services de soutien aux unités opérationnelles. Ces services englobent la maintenance de l'équipement, l'approvisionnement, le transport du personnel et des marchandises et de nombreux autres services qui font que les unités opérationnelles sont en mesure d'accomplir leurs missions. Nous avons vérifié les 23 bases et escadres mentionnées ici.

* Le 5e Groupe de soutien de secteur comprend la Base des Forces canadiennes / l'Unité de soutien de secteur (USS) Valcartier, l'USS Saint-Jean, l'USS Montréal.

+2

productivité, principalement l'instauration de la planification des activités et des budgets de fonctionnement.

- Au moment de notre vérification de 1996, c'est-à-dire après l'instauration de la planification des activités et des budgets de fonctionnement, il était évident que les gestionnaires ne disposaient toujours pas des données sur les coûts et le rendement qui leur permettraient d'élaborer des scénarios de changement.

Objet de la vérification

32.11 La présente vérification comportait les objectifs suivants : indiquer au Parlement si la Défense nationale avait donné suite aux recommandations et aux observations formulées dans le rapport de 1996; déterminer si les mesures prises par la direction combleraient les lacunes; revérifier la productivité des services de soutien dans les domaines de l'instruction individuelle, de la maintenance des véhicules commerciaux des bases et des services de transport des bases, puis faire rapport des changements au Parlement; enfin, déterminer les raisons du retard dans la mise en oeuvre des recommandations de 1996 visant à accroître la productivité des services de soutien de la Défense. Nous donnons, en annexe, un aperçu des progrès réalisés à l'égard de chaque recommandation.

32.12 Au niveau stratégique, nous avons examiné les plans d'activités, les budgets de fonctionnement, la culture et la fonction de coordination des changements. Chacun de ces domaines avait été choisi aux fins de la vérification de 1996 étant donné leur importance pour le programme quinquennal de renouvellement du Ministère. Pour la présente vérification, nous avons ajouté deux projets du programme de diversification des modes de prestation des services, programme que le Ministère venait tout juste d'implanter lorsqu'a pris fin notre vérification de 1996. Au niveau organisationnel, tout comme en 1996, nous nous sommes penchés sur l'instruction individuelle et la maintenance des aéronefs, ces deux secteurs ayant été choisis à cause de leurs coûts élevés. Enfin, nous avons examiné les mêmes services de soutien offerts dans les bases et les escadres, à savoir les fonctions de maintenance, d'approvisionnement et de transport. Comme en 1996, nous avons choisi ces services en raison de leur importance et du nombre élevé d'employés de soutien chargés de leur prestation. D'autres détails concernant la vérification sont présentés à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Planification des activités

32.13 L'un des principaux éléments de la stratégie de réforme du Ministère consistait à déléguer des objectifs et des ressources à chaque niveau de gestion et à confier aux gestionnaires locaux la tâche d'accroître l'efficience dans leurs secteurs de responsabilité. La planification des activités a été l'outil essentiel pour la détermination et la délégation des objectifs.

32.14 La Défense nationale définit la planification des activités comme un processus fondé sur la reddition de comptes qui établit un lien entre les sous-activités de programme et le rendement par l'établissement d'un contrat entre le commandement supérieur et les commandements subordonnés. Ce contrat indique les tâches ou fonctions à accomplir, les ressources attribuées et les résultats attendus.

32.15 En 1996, le processus de planification des activités, dans sa presque totalité, s'appliquait uniquement aux hauts niveaux du Ministère, soit ceux de la Marine, de l'Armée de terre, de la Force aérienne et des groupes du Quartier général de la Défense nationale. Depuis ce temps, le Ministère a étendu le processus

aux commandements subordonnés et aux bases/escadres. En 1996, nous avons constaté que même si les activités et les objectifs y avaient été définis, les plans des niveaux supérieurs ne renfermaient pas de données sur les coûts et le rendement, ce qui limitait leur utilité comme outils pour accroître la productivité. Au cours de la présente vérification, nous avons encore constaté que les plans d'activités au niveau des bases et des escadres n'indiquaient pas les données sur les coûts et le rendement qui sont nécessaires comme outils pour accroître la productivité.

En raison de la réduction des ressources, la planification des activités a été axée sur la rationalisation des activités plus que sur l'accroissement de la productivité.

32.16 Le Ministère a continué de faire face à des compressions budgétaires tout au long de la période allant de 1996 à 1999. Pour cette raison, la planification des activités est devenue davantage un processus qu'utilisent tous les niveaux du Ministère afin de désigner les activités qui ne pourront être menées pour appuyer les capacités opérationnelles compte tenu des ressources allouées. En général, le processus de planification des activités permet de rationaliser l'élimination ou la réduction des activités qui influent le moins sur la prestation des capacités exigées dans le *Livre blanc sur la défense de 1994*.

Il manque encore des données sur les coûts

32.17 Afin de maximiser la productivité, les gestionnaires de ressources au niveau des bases et des escadres ont besoin de suffisamment de données détaillées sur les coûts. Ils peuvent ainsi prendre des décisions à la manière du secteur privé et de telle sorte que les ressources soient utilisées de la façon la plus rentable possible. Nous avons noté plusieurs préoccupations dont on nous a fait part au sujet des outils et de la formation dans ce domaine.

32.18 Nous avons fait un sondage auprès de tous les commandants des 23 bases et escadres. Seize des 21 personnes qui ont répondu à notre demande d'information sur la planification des activités étaient d'avis qu'elles pouvaient prévoir en temps opportun ce qui peut avoir une incidence sur les ressources et sur les produits livrables en utilisant les outils mis à leur disposition. Néanmoins, la plupart se sont dites préoccupées soit par le manque d'outils appropriés pour le calcul des coûts, soit par le manque de formation pour l'utilisation de ces outils, ou par les deux. Les préoccupations des commandants des bases et des escadres portaient plus précisément sur des outils tels que la comptabilité par activités (CPA) et l'outil de gestion de centres de coûts (GCC) de la Force aérienne, ainsi que sur les limites actuelles du principal système de comptabilité financière du Ministère, le Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG). Quatre des commandants de bases/escadres ont fait état de pénuries de main-d'oeuvre, deux ont mentionné des problèmes au sujet du roulement du personnel et trois autres s'inquiétaient de ce que l'on confie des postes de supervision, dans le cadre de la fonction de gestion des ressources, à des militaires ayant un grade inférieur à celui des détenteurs préalables de ces postes.

32.19 La majorité des commandants des bases et des escadres ont répondu par l'affirmative lorsque nous leur avons demandé si les liens offerts par les moyens actuels d'établissement des coûts étaient suffisants pour prévoir ce qui peut avoir une incidence sur les ressources et sur les produits livrables. Par conséquent, nous estimons que la Défense nationale a établi une assise adéquate pour la fonction d'établissement des coûts. Toutefois, compte tenu des préoccupations exprimées par ces mêmes commandants de bases/escadres, il reste encore du travail à faire.

32.20 Les organisations des bases et des escadres qui assurent des services de soutien comme l'approvisionnement, le

transport et la maintenance des véhicules commerciaux ont formulé des préoccupations analogues. Un peu plus de la moitié des gestionnaires des services de soutien croyaient avoir les données sur les coûts nécessaires pour s'assurer que les ressources allouées étaient suffisantes pour financer les produits livrables précisés dans leurs plans d'activités. Cependant, environ 40 p. 100 d'entre eux ont répondu que leurs moyens actuels d'établissement des coûts ne suffisaient pas pour prévoir l'incidence que la réduction des ressources ou l'augmentation des taux d'activité aurait sur les produits livrables. Les 31 escadrons de la Force aérienne ayant répondu à notre demande d'information nous ont fait part de préoccupations similaires. Les cadres supérieurs du Ministère soutiennent que les outils nécessaires pour se doter d'une capacité adéquate d'établissement des coûts sont déjà mis à la disposition du personnel des bases, des escadres et des escadrons mais que les gestionnaires n'en sont pas tous informés. Ils nous ont dit que leur initiative liée à la fonction de contrôleur devrait remédier à cette lacune.

32.21 Un nombre appréciable de représentants de bases étaient d'avis qu'il fallait donner une meilleure formation concernant le Système de comptabilité financière et de gestion du Ministère, l'outil de gestion des centres de coûts de la Force aérienne et les nombreuses variantes de la méthode de comptabilité par activités utilisée dans l'ensemble des bases et escadres.

32.22 Nous avons constaté que 22 des 33 escadrons de la Force aérienne avec lesquels nous avons communiqué n'avaient pas entièrement appliqué le modèle de gestion des centres de coûts comme outil servant à appuyer les activités d'établissement des coûts et la prise des décisions connexes. Les représentants de la Force aérienne ont expliqué qu'ils mettaient en oeuvre un plan visant à revitaliser le modèle.

Retards concernant les efforts consacrés à l'élaboration d'une méthode de comptabilité par activités

32.23 La pièce 32.2 résume la chronologie de l'évolution de la comptabilité par activités, du modèle de gestion des centres de coûts et du Système de comptabilité financière et de gestion du Ministère. Elle présente la série d'initiatives visant à améliorer les moyens d'établissement des coûts dont disposent les gestionnaires de ressources dans l'ensemble du Ministère. Selon une estimation prudente faite dans le cadre d'une vérification interne, le coût de ces efforts s'établissait à environ 11 millions de dollars à la fin de 1997.

32.24 L'absence d'un cadre global pour guider le Ministère dans son élaboration d'une méthode de comptabilité par activités constitue l'un des principaux problèmes décelés lors de la vérification interne. De nombreuses organisations ont investi des ressources considérables dans l'élaboration d'outils d'établissement des coûts; or, sauf quelques exceptions, les progrès se font attendre pour ce qui est de fournir de meilleures données sur les coûts grâce à l'instauration de la comptabilité par activités aux niveaux de gestion autres que ceux de la haute direction.

32.25 À l'heure actuelle, la voie à suivre pour l'élaboration et l'utilisation de ces outils est incertaine. En outre, de nombreux représentants du Ministère se sont dits préoccupés par le fait qu'ils n'avaient ni le personnel ni les ressources nécessaires pour faire en sorte que ces modèles d'établissement des coûts demeurent à jour et utilisables.

Le processus de planification des activités est une source de frustration pour le personnel des bases/escadres

32.26 Nous avons constaté que le processus de planification des activités et

les plans qui en résultent sont une source de frustration pour les commandants des bases et des escadres et leurs subordonnés immédiats (c'est-à-dire les personnes directement responsables de la prestation des services de soutien comme l'approvisionnement, le transport et la maintenance des véhicules commerciaux).

32.27 Six des 21 commandants de bases et d'escadres que nous avons contactés ont exprimé leur frustration à l'égard du fait que le transfert d'activités au sein du Ministère ne s'accompagne d'aucun apport de fonds. Le quartier général de la Force aérienne qui est chargé d'examiner tous les plans d'activités au niveau des escadres affirme que les plans sont remplis d'exemples d'activités « refilées et/ou confiées à des niveaux inférieurs ». Il semble que ces mesures aient été prises avec une participation limitée des intervenants et, pour ainsi dire, sans transfert de fonds connexes. En conséquence, les planificateurs doivent financer ces activités en utilisant les ressources qui leur étaient allouées à l'origine, lesquelles ont considérablement diminué ces dernières années. Un certain niveau de frustration n'est pas étonnant si l'on considère que transfert d'activités et réductions budgétaires se sont produits simultanément.

Pièce 32.2

Chronologie de l'évolution des initiatives de comptabilité par activités

Initiative de comptabilité par activités	1992	1996	1998	2000
La Force aérienne met en place son outil de gestion de centres de coûts (GCC) en vue d'améliorer sa capacité en matière d'établissement des coûts.	√			
La Marine, l'Armée de terre et le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) contribuent au financement de la mise sur pied du système de GCC (1994-1996).		√		
Le Ministère indique au vérificateur général que la comptabilité par activités (CPA) devrait être mise en oeuvre à l'échelle du Ministère au plus tard en juin 1998, dans le cadre du Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG).		√		
L'Armée de terre, craignant de manquer de fonds, opte pour une approche axée sur le processus et investit dans une version réseau de la CPA.		√		
Les CEMA et les chefs de groupes collaborent ensemble à l'élaboration de modèles de CPA (1996-1998), tout en évitant autant que possible de prendre une direction qui s'éloignerait du concept de SCFG appliqué à l'ensemble du Ministère.			√	
Le SCFG a été mis en oeuvre à l'échelle du Ministère sans la CPA.			√	
Les CEMA et les chefs de groupe continuent d'élaborer des modèles de CPA, mais ils trouvent que les nouvelles sources de données, comme le SCFG et PeopleSoft, doivent d'abord se stabiliser.			√	√
Le Ministère indique au vérificateur général que la CPA ne sera pas mise en oeuvre au niveau national tant que n'aura pas été implantée avec succès la comptabilité d'exercice.				√
La Force aérienne indique au vérificateur général qu'elle prévoit terminer la mise en oeuvre de la GCC aux niveaux opérationnel et stratégique au cours des deux prochaines années.				√
Le Ministère indique au vérificateur général qu'il donnera une idée plus claire de l'orientation que prendra l'initiative de CPA à l'échelle nationale vers la mi-juillet 2000.				√

32.28 Outre la frustration suscitée par le manque de formation et d'outils, les réponses reçues au niveau des bases et des escadres indiquent que le processus de planification des activités est perçu comme un exercice sur papier et non comme un outil de gestion utilisable. Les participants considèrent toutefois que ce processus leur permet de jouer un rôle dans l'affectation des ressources et que, de ce fait, il leur est utile. La plupart d'entre eux ont affirmé qu'une participation étendue augmente la visibilité des ressources et des activités à tous les niveaux au sein de l'organisation des bases et des escadres et leur permet d'établir des priorités.

État de la mesure du rendement

32.29 La Marine, l'Armée de terre, la Force aérienne, le groupe du Sous-ministre adjoint (Ressources humaines — Militaires) et le groupe du Sous-ministre adjoint (Matériels) dépensent cumulativement environ 75 p. 100 des fonds alloués à la Défense nationale. Ces organisations diffèrent les unes des autres par leur mandat, leur structure organisationnelle, leurs opérations et les services de soutien fournis pour les opérations.

32.30 En 1996, nous avons examiné trois services de soutien communs que les sections de soutien des bases et des escadres assurent à la Marine, à l'Armée de terre et à la Force aérienne : l'approvisionnement, le transport et la maintenance des véhicules commerciaux. Cette année, nous avons constaté que les organisations assurant ces services avaient subi des changements importants. Bien que ces dernières travaillent à la mise au point de systèmes de mesure du rendement, très peu d'entre elles utilisent effectivement l'information sur le rendement dans le cadre d'un système de gestion du rendement pour accroître la productivité des services de soutien.

32.31 Il est clair que les bases et les escadres n'intègrent pas dans leurs plans d'activités l'information sur le rendement des années antérieures pour définir des objectifs quant à l'amélioration de la productivité des services de soutien.

Budgets de fonctionnement

Qu'est-ce qu'un budget de fonctionnement?

32.32 Par budget de fonctionnement, la Défense nationale entend les sommes affectées directement aux chefs d'état-major des armées et aux autres gestionnaires de premier niveau au sein du Ministère. Les budgets de fonctionnement comprennent principalement les fonds au titre des opérations et de l'entretien, des salaires du personnel civil et des dépenses en capital secondaires. Ils sont confiés à chaque échelon de l'organisation, depuis le quartier général jusqu'aux niveaux des bases/escadres et des unités/escadrons. Leur but consiste à donner aux gestionnaires locaux, en particulier ceux des bases/escadres et des unités/escadrons, la liberté d'action nécessaire pour rendre leurs opérations plus efficientes en décidant eux-mêmes des fonds à engager aux chapitres des dépenses en capital secondaires, du personnel et des activités opérationnelles, tout en respectant les engagements précisés dans leurs plans d'activités.

Au cours des quatre dernières années, peu d'organisations d'approvisionnement, de transport et de maintenance au niveau des bases et des escadres ont élaboré des mesures du rendement.

32.33 Dans notre vérification de 1996, nous avons conclu que les budgets de fonctionnement étaient en effet un outil utile, mais que leur utilité n'avait pas encore été exploitée à fond au niveau local. De plus, les gestionnaires devraient savoir les utiliser et être incités à le faire.

Incidence du transfert des budgets de fonctionnement

32.34 Le transfert des budgets de fonctionnement aux échelons les plus bas de l'organisation a engendré plusieurs problèmes. Les représentants du Ministère nous ont informés qu'ils étaient déjà au

courant de certaines des conséquences de ces derniers, mais un rapport de vérification interne publié en septembre 1999 a mis en évidence quatre grands secteurs problèmes : les rôles et les responsabilités; la formation; la communication; la complexité des nouveaux systèmes d'information.

32.35 La vérification a révélé que le transfert des budgets de fonctionnement, de nombreux aspects du processus d'acquisition, la gestion des ressources humaines et d'autres fonctions avaient créé beaucoup de confusion en ce qui a trait aux rôles et aux responsabilités des gestionnaires de ressources locaux. Bon nombre de gestionnaires de ressources et de directeurs des activités ne possédaient ni les connaissances ni l'expérience nécessaires pour faire leur travail et, en l'absence d'une stratégie de formation coordonnée, il sera peut-être impossible de se prévaloir des avantages de la planification des activités. Parce que la restructuration, le transfert et les compressions d'effectifs avaient fondamentalement modifié les rapports, les rôles et les responsabilités, le personnel fonctionnel central ne pouvait communiquer la politique et les procédures aux gestionnaires de ressources de manière efficace et opportune. Par surcroît, la complexité des nouveaux systèmes d'information avait compliqué plutôt que simplifié leur travail. Pour résoudre ces questions, le Ministère a élaboré et publié une politique et des directives financières nouvelles ainsi que des guides de gestion financière et de gestion du matériel à l'intention des gestionnaires de ressources, et élaboré des cours de formation spécialisée, veillant ainsi à définir les rôles et les responsabilités tant des gestionnaires de ressources que des gestionnaires financiers.

32.36 Notre vérification a confirmé les constatations découlant de la vérification interne. Douze des vingt-deux commandants de bases ou d'escadres qui ont répondu à notre demande d'information sur les budgets de fonctionnement ont déclaré que la formation reçue par leur personnel à ce sujet était insuffisante, et quatorze commandants ont exprimé des préoccupations à propos des budgets de fonctionnement et des systèmes d'information. Neuf commandants estimaient qu'il y avait des problèmes quant aux rôles et aux responsabilités, notamment une pénurie de personnel, et sept d'entre eux ont signalé que le manque de compétences posait problème.

Efforts visant à résoudre les problèmes liés au transfert des budgets de fonctionnement

32.37 En tant que l'un des ministères pilotes ayant participé à l'initiative du Conseil du Trésor sur la modernisation de la fonction de contrôleur, la Défense nationale a effectué une vérification des capacités à l'automne 1999. Cette auto-évaluation ministérielle a permis d'identifier 13 secteurs à améliorer. Dans le cadre de son plan d'action visant à promouvoir des pratiques modernes de gestion, le Ministère a défini trois grands projets qui permettront d'examiner ces 13 secteurs. Ce sont : le Cadre de gestion intégrée de la Défense, l'Environnement informationnel intégré et la Stratégie d'information financière (SIF) du Ministère.

32.38 Les représentants du Ministère ont expliqué que ce plan d'action, intitulé *Vers un programme de gestion moderne*, servira à cerner divers problèmes liés au transfert des budgets de fonctionnement, par exemple la défaillance des processus de contrôle interne, des pratiques ministérielles de base et des chaînes de soutien fonctionnel.

32.39 Selon eux, le plan d'action sera publié plus tard cette année et devrait être mis en oeuvre au cours de la période de cinq ans allant de 2000 à 2005. Vu la taille et la complexité de la Défense nationale et des Forces canadiennes, il faudra déployer

d'énormes efforts pour en assurer la mise en oeuvre intégrale.

Changement de la culture organisationnelle

Les efforts visant à réformer la culture organisationnelle ne reposent sur aucun plan de changement détaillé

32.40 En 1996, nous avons signalé que l'évolution des valeurs et des convictions du personnel du Ministère ne faisait que commencer et que changer la culture organisationnelle serait probablement un processus long et difficile. Les représentants du Ministère croyaient qu'il faudrait modifier cette culture pour passer d'une organisation centralisée, hiérarchisée et peu encline à prendre des risques à une organisation décentralisée où les gardiens de ressources deviendraient des gestionnaires de ressources.

32.41 Les efforts visant à concrétiser le changement susmentionné n'ont pas abouti. Le Ministère a publié la Stratégie 2020, qui énonce des objectifs à long terme et à court terme devant faciliter la détermination des priorités relatives à ce changement. Toutefois, il n'a pas encore dressé un plan clair et détaillé visant à donner à la culture organisationnelle l'orientation voulue. Il a plutôt choisi une approche indirecte, s'appuyant sur la mise en place de nouveaux systèmes de gestion comme la planification des activités pour entraîner les changements visés. De plus, nous avons noté que le Comité de gestion de la Défense a confié aux chefs d'état-major des armées et aux chefs de groupe la responsabilité de diriger le changement de la culture organisationnelle sans d'abord établir des priorités claires à cet égard. À notre avis, l'approche du Ministère ne sera pas suffisante pour produire le changement désiré.

32.42 En 1996, nous avons recommandé que la Défense nationale continue de surveiller l'état, chez son personnel, de l'adhésion aux convictions et aux valeurs sur lesquelles reposait son nouveau système de gestion. Le Ministère a répondu en menant, en 1999, un sondage sur la culture organisationnelle, sondage dont les résultats ont été comparés à ceux de deux sondages analogues effectués au milieu des années 1990. Nous avons évalué la cohérence de la méthode d'enquête, mais nous n'avons pas vérifié la fiabilité ni la validité des résultats.

32.43 Les répondants au sondage de 1999 ont exprimé des opinions beaucoup plus positives à l'égard des nouvelles pratiques, de l'ouverture d'esprit face à l'innovation en milieu de travail, de la contribution optimale du personnel, de l'utilisation judicieuse des ressources, du travail d'équipe et de l'intégration, du climat de gestion en général, du renouveau et du changement. Par contre, ils se sont montrés beaucoup plus négatifs en ce qui touche les procédures de planification, les reportages des médias, les perceptions personnelles et publiques, le stress, le soutien organisationnel et les compressions d'effectifs.

Le Ministère a affirmé que le changement de la culture organisationnelle était essentiel à l'amélioration de la productivité, mais il n'a pas dressé de plan global.

32.44 Les employés de la Défense nationale ont également pris part au sondage que le Conseil du Trésor a mené auprès des fonctionnaires fédéraux en 1999. Les résultats du sondage ont révélé peu de différences entre les employés de la Défense nationale et le reste de la fonction publique fédérale. Toutefois, du côté positif, les employés de la Défense nationale se sont donné une meilleure cote quant à la probabilité qu'ils fassent preuve d'initiative au travail. Sur le plan négatif, les employés de la Défense étaient plus nombreux que les autres fonctionnaires à croire que l'instabilité organisationnelle nuisait à la qualité de leur travail.

32.45 Le sondage interne de 1999 laisse supposer des changements positifs dans la culture du milieu de travail; or, en l'absence de priorités, il est difficile de déterminer si ces changements étaient les plus cruciaux. La nouvelle Direction des changements stratégiques, dont nous

expliquons le mandat au paragraphe 32.50, a élaboré un plan d'action afin d'améliorer la culture du milieu de travail. Certains éléments de ce plan consistent à fixer les priorités en matière de changement de la culture organisationnelle, à déterminer l'écart entre la culture actuelle et la culture souhaitée et à mettre en oeuvre les initiatives visant à combler cet écart. Aucun calendrier de mise en oeuvre de ce plan n'était disponible.

Coordination des changements

32.46 En 1996, la Défense nationale amorçait la deuxième année de son programme quinquennal de renouvellement. Elle en était encore aux premiers stades des changements majeurs qui devaient être introduits entre 1994 et 1999. Le Ministère a affirmé que le monumental projet de restructuration et de réingénierie commençait tout juste à produire des résultats positifs. Dès janvier 1995, il avait décidé de confier cette tâche gigantesque à un seul organisme de coordination, l'Équipe de restructuration — Gestion, commandement et contrôle (ERGCC). Cette équipe comptait 110 employés affectés aux activités de restructuration dans tous les principaux secteurs du Ministère. L'équipe a mis fin à ses travaux après 30 mois en juin 1997.

32.47 Lors de notre vérification de 1996, nous avons recommandé que la Défense nationale veille au maintien d'un centre de coordination des changements, afin de suivre les activités menées dans le cadre des principales initiatives, de s'occuper des problèmes communs et de faire rapport à la haute direction. Le Ministère a accepté notre recommandation mais a répondu qu'il n'avait pas l'intention de créer ni de promouvoir un contrôle centralisé des initiatives de changement. Il croyait que ce travail relevait de la chaîne de commandement. Le Ministère a rejeté la coordination centrale des programmes de renouvellement, et il n'a pas assuré un suivi des efforts individuels pendant plusieurs années.

32.48 Nous avons constaté que le mandat consistant à coordonner et à suivre les principales initiatives de changement en cours à ce moment-là, ainsi qu'à en faire rapport à la haute direction, n'a jamais été rempli. Même si le Comité de gestion de la Défense a conféré à l'organisation du Chef (Services du renouveau de la gestion) le mandat de coordonner les initiatives de changement transorganisationnelles, cette organisation a elle-même été restructurée. En outre, l'organisation du Directeur général (Services du renouveau de la gestion) a dû rapidement s'occuper à plein temps du programme de diversification des modes de prestation des services, si bien qu'elle n'a pas coordonné les principales initiatives de renouvellement. Des représentants du Ministère nous ont informés que la Direction des changements stratégiques a été créée en mars 1999 pour assurer la coordination des changements au sein du Ministère. Ils affirment que la Direction adopte une approche de coordination décentralisée dans le cadre de laquelle la chaîne de commandement et les exécutants sont essentiels à la réussite de la mise en oeuvre des initiatives de changement. En outre, la Direction aidera la chaîne de commandement à mettre en oeuvre les initiatives en jouant à ce titre le rôle de catalyseur, et d'intégrateur et de coordonnateur des changements, auprès des diverses organisations.

32.49 De plus, les représentants de la Défense nous ont fait savoir que quelque temps avant la formation de la Direction des changements stratégiques, le Ministère avait décidé d'utiliser les plans d'activités pour suivre de près les dossiers importants. En 1998, les services de vérification interne ont examiné tous les plans d'activités afin de déterminer dans quelle mesure ils tenaient compte de la question des changements. L'examen a

F10

révélé que la planification des activités n'avait pas suffisamment évolué pour cerner toutes les questions interfonctionnelles et qu'elle ne permettait pas de faire le suivi des initiatives de changement.

32.50 La Direction des changements stratégiques, en tant que coordonnatrice des initiatives de changement au sein du Ministère, doit :

- élaborer la stratégie et diriger la mise en oeuvre des grandes initiatives de changement du Ministère;
- dresser un plan d'amélioration continue pour la Défense nationale;
- coordonner la mise en oeuvre de l'initiative liée au Système de gestion intégrée de la Défense;
- promouvoir l'intégration du programme de gestion moderne, notamment les concepts propres à la fonction moderne de contrôleur, au sein de la Défense nationale en créant un centre d'excellence pour le changement afin d'aider le Ministère à adopter des pratiques de gestion plus progressistes;
- favoriser différents modes de prestation des services afin d'assurer une prestation plus rentable des activités complémentaires et de fournir les politiques, les procédures et le soutien connexes.

32.51 Nous avons également examiné un rapport de vérification interne publié par le Ministère en mai 1999 et intitulé *QGDN 99 : Examen de la restructuration et de la réingénierie*. Cet examen a été entrepris parce qu'on craignait un ralentissement des efforts de changement au Quartier général de la Défense nationale à moins que soit mise en place une forme quelconque de mesure, surtout après la dissolution de l'ERGCC. Les auteurs du rapport concluent que presque tous les processus du QGDN ont été restructurés dans une certaine mesure, mais que, de l'avis de bon nombre des personnes interviewées, il reste encore beaucoup à faire dans les domaines du personnel et du matériel. Ils ajoutent qu'on croit généralement que les activités de réingénierie transorganisationnelles ont été limitées et que le centre n'a pas une perception globale de l'étendue et du progrès des travaux de réingénierie ni de leur incidence sur les résultats et sur les personnes.

32.52 Les représentants du Ministère nous ont dit qu'il est maintenant trop tard pour surveiller les initiatives de l'ERGCC de façon utile. Ils ont cependant l'intention, à l'avenir, de suivre les grandes initiatives de changement par le biais de la planification des activités, des mécanismes de mesure du rendement et de la nouvelle Direction des changements stratégiques. Ils ont ajouté que plusieurs initiatives de l'ERGCC ont été surveillées, particulièrement les réductions de personnel au Quartier général et la rationalisation de ses locaux.

32.53 Nous demeurons préoccupés par la gestion du changement au sein de la Défense nationale, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, nous avons constaté que le Ministère n'avait eu aucune stratégie globale de gestion du changement de 1996, année de notre dernière vérification, à 1999. Pendant une bonne partie de cette période, aucun centre n'était responsable de la coordination globale de la gestion du changement. Toutefois, à partir de 1999, le Guide principal de planification de la Défense a précisé un certain nombre d'objectifs de changement. Pris dans leur ensemble, ces objectifs semblent aborder la gestion du changement par le biais du processus de planification des activités.

32.54 Deuxièmement, nous avons remarqué un profond sentiment de frustration et une certaine lassitude face au changement chez bon nombre des militaires et des employés civils que nous avons interviewés. Même si beaucoup ont dit que les projets de renouvellement en cours étaient moins nombreux que ces dernières années, ils étaient préoccupés

par le fait qu'ils n'avaient plus assez de temps ni de personnel pour s'occuper de questions de gestion comme l'accroissement de la productivité des services de soutien. Le modèle de changement institutionnel décrit plus loin dans le présent chapitre laisse supposer que la confusion, la lassitude et l'improductivité sont des phénomènes normaux en période de grand bouleversement. Les préoccupations exprimées au sujet des pénuries de personnel sont donc compréhensibles étant donné que le Ministère a réduit de plus du tiers le personnel du Quartier général.

Diversification des modes de prestation des services

Deux grands projets de diversification des modes de prestation de services devraient engendrer des économies à partir de 2004

Deux grands projets de diversification des modes de prestation des services liés à la productivité des services de soutien devraient engendrer des économies dès 2004.

32.55 En novembre 1999, nous avons fait rapport du programme de diversification des modes de prestation des services (DMPS) en vigueur à la Défense nationale et conclu que le programme avait connu un succès limité. Or, nous n'avions pu vérifier les économies déclarées par le Ministère. Sur les 16 projets de DMPS qui sont en cours au Ministère, deux peuvent générer des économies considérables et sont étroitement liés à la prestation des services de soutien de la Défense.

32.56 Le premier, soit le projet de la chaîne d'approvisionnement, a vu le jour à la fin de 1997. Son mandat consiste à examiner toutes les fonctions d'approvisionnement et de distribution au sein de la Défense nationale, de bout en bout, de l'achat de biens et de fournitures dans le secteur privé à leur distribution aux soldats sur le terrain. D'après l'analyse de rentabilisation de juin 1999, que nous n'avons pas vérifiée, le coût annuel prévu de la portion de la chaîne d'approvisionnement visée par l'impartition s'élève à 366 millions de dollars. Le Ministère procède actuellement à la sélection d'un entrepreneur. Après avoir fait son choix, la Défense nationale entend travailler en collaboration avec l'entrepreneur pour définir les exigences du contrat. Ce travail conjoint peut prendre jusqu'à un an, après quoi la proposition finale se rapportant à la valeur du contrat, y compris l'estimation des économies totales, sera soumise à l'examen du gouvernement.

32.57 Lors d'un exposé interne présenté à la haute direction du Ministère en mai 2000, les responsables du projet de la chaîne d'approvisionnement ont indiqué des économies cumulatives de l'ordre de 569 millions de dollars sur une période de dix ans. Selon le modèle de prévision des coûts, les coûts de transition s'établissent à 70 millions de dollars au cours des trois premières années, et l'on prévoit commencer à réaliser des économies pendant la quatrième année. La mise en oeuvre, qui aura lieu lorsque l'entrepreneur choisi assumera le rôle de fournisseur de services dûment accrédité, est prévue au cours de 2001.

32.58 Durant la vérification, nous avons noté que le projet de la chaîne d'approvisionnement se heurtait à une forte résistance interne. Comme il fallait s'y attendre, les membres du personnel militaire et civil craignent que, malgré tous les efforts déployés pour accroître la productivité des services d'approvisionnement des bases/escadres, leurs emplois ne disparaissent ou que la nature de leur travail ne soit considérablement modifiée.

32.59 Le deuxième grand projet de diversification des modes de prestation des services qui pourrait entraîner des économies appréciables est celui des services de soutien sur place, dont les débuts remontent aussi à 1997. Ce projet, qui visait à l'origine six emplacements de l'Armée de terre, porte désormais sur au moins 19 emplacements. Les services sur place comprennent entre autres la gestion des biens immobiliers, les services

techniques, le soutien des opérations, l'administration, les finances et la fonction de contrôle. En juin 2000, le Ministère a publié le cadre de gestion pour la tenue des examens de ces services sur place. Les chefs d'état-major des armées et les chefs de groupe seront chargés d'effectuer les examens sur place, et notamment d'élaborer des analyses de rentabilisation et d'établir un régime d'appel d'offres dans le secteur privé, si cette option est retenue. Le Ministère a donné comme directive que tous les examens des services de soutien sur place soient terminés d'ici le 31 mars 2004.

32.60 Ces deux projets devaient initialement se terminer avant la fin de 1999. Les représentants du Ministère ont expliqué que dans le cas du projet de la chaîne d'approvisionnement, le calendrier initial était seulement approximatif et qu'il avait été révisé depuis. Le projet des services de soutien sur place a quant à lui connu des retards pour plusieurs raisons. La plus importante était la nécessité de réviser le processus d'appel d'offres pour tenir compte de la décision de fournir à des organisations internes les possibilités suivantes : dans un premier temps, atteindre les objectifs de l'examen des différents modes de prestation des services et, dans un deuxième temps, élaborer des normes de service communes à l'ensemble des Forces canadiennes, de sorte que le niveau des services de soutien examinés soit uniforme à l'échelle nationale. Les chefs d'état-major des armées et les chefs de groupe doivent présenter au Vice-chef d'état-major de la Défense leurs plans pour la tenue des examens des services sur place durant l'automne 2000.

32.61 En 1996, nous avons examiné des fonctions de soutien que remplissaient les bases et escadres et aussi deux importantes fonctions de soutien administrées par le Ministère, à savoir l'instruction individuelle et la maintenance des aéronefs. Nous avons choisi ces fonctions en 1996 en raison des nombreuses ressources consacrées à chacune, ce qui est toujours le cas. Notre examen de chaque fonction est décrit dans les paragraphes qui suivent.

Productivité du Ministère — Instruction individuelle

La Défense nationale possède un vaste service d'instruction

32.62 Les Forces canadiennes donnent de l'instruction individuelle pour veiller à ce que son personnel acquière les connaissances et les compétences militaires et techniques nécessaires. Selon un examen mené pour le Ministère en 1998, l'instruction individuelle et l'éducation coûtent environ deux milliards de dollars par année. Cette estimation inclut les coûts suivants : personnel, élèves, fonctionnement et entretien, immobilisations et soutien. Les coûts relatifs au personnel correspondaient à 24 p. 100 (479,7 millions de dollars) de l'estimation totale. Nous considérons donc que la mesure de la productivité que nous avons établie en 1996, c'est-à-dire les jours d'instruction par membre du personnel d'une école, est à la fois pertinente et importante sur le plan des coûts. Il ne s'agit toutefois pas d'une mesure complète, vu que les coûts liés au personnel constituent seulement une partie des ressources d'instruction.

32.63 Au moment où a été effectuée la présente vérification, le Ministère comptait 51 écoles qui donnaient de l'instruction individuelle. Lors de la vérification de 1996, nous avons examiné 47 écoles pour déterminer dans quelle mesure la productivité avait changé depuis 1990-1991. Afin de poursuivre l'analyse des tendances, la présente vérification porte sur 37 écoles; étant donné que des écoles ont été fusionnées ou divisées, ces 37 écoles représentent 43 des 47 écoles examinées en 1996.

32.64 Les écoles visées par notre vérification emploient présentement plus

de 4 800 personnes et produisent environ un million de jours d'instruction par année. La taille des écoles varie grandement, et chacune emploie de 10 à 300 personnes environ. La responsabilité de l'instruction individuelle est passée d'une unité centrale du personnel à quatre autorités de gestion, c'est-à-dire une autorité pour chacun des services (l'Armée de terre, la Marine et la Force aérienne); par ailleurs, une autorité ministérielle est aussi l'autorité de gestion désignée pour toute activité d'instruction destinée à au moins deux services.

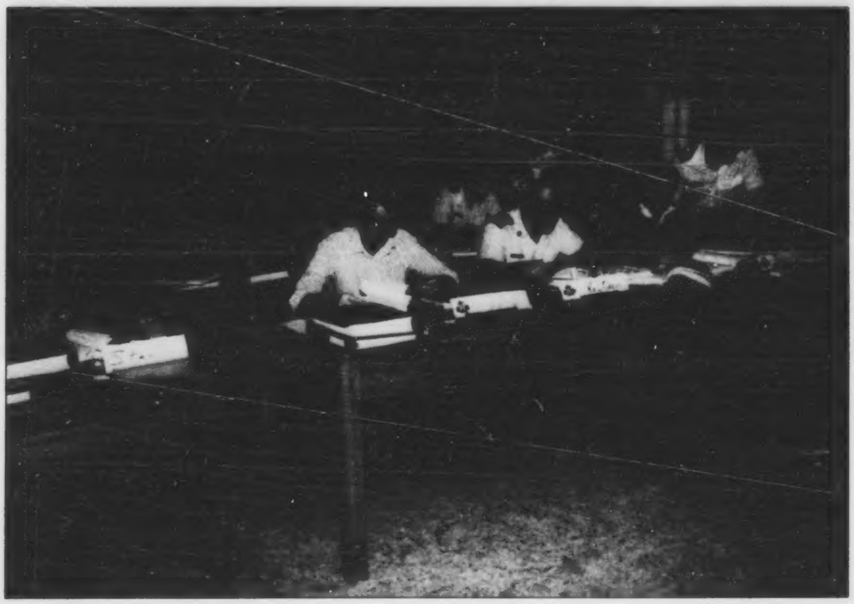
Les mesures de rendement n'ont pas été mises en oeuvre

32.65 Les écoles des Forces canadiennes n'utilisent pas un seul et même système de mesure du rendement pour évaluer la productivité de l'instruction individuelle. Le Ministère a proposé de comparer les écoles militaires canadiennes avec celles d'autres pays; cependant, comme il ne le fait pas actuellement, aucune donnée n'était disponible. Même si certaines autorités de gestion ont cerné diverses mesures du rendement, la moitié des écoles visées par notre vérification ont indiqué qu'elles ne mesurent pas la productivité; le reste des écoles utilise des mesures diverses dont les données ne peuvent être compilées pour donner un aperçu global de la situation. L'autorité ministérielle chargée de l'instruction individuelle a élaboré, en collaboration avec les autorités de gestion, un système de vérification national qui contient des mesures et des indicateurs du rendement; or, ce système en est encore aux premières étapes de sa mise en oeuvre. En dépit de son caractère incomplet, la mesure que nous avons utilisée pour évaluer la productivité est la seule mesure pour laquelle des données étaient disponibles et l'une des mesures qui portent sur un aspect important de l'instruction individuelle.

Dans les écoles, la productivité du travail semble avoir diminué

32.66 Au cours de notre vérification menée en 1996, nous avons examiné le rapport entre le nombre de membres du personnel et le nombre de jours d'instruction fournis par les écoles des Forces canadiennes et de la Défense nationale. Nous avons signalé que la productivité du travail avait diminué de

La productivité du travail dans les écoles des Forces canadiennes continue de chuter (voir le paragraphe 32.66).



40 p. 100 depuis 1990-1991 dans les écoles. Ce phénomène semblait attribuable au fait que l'effectif des Forces canadiennes avait diminué sans que les écoles réduisent leur personnel en conséquence. Dans notre vérification effectuée en l'an 2000, nous avons constaté que la productivité du travail avait diminué d'un autre sept pour cent depuis notre vérification de 1996, en tenant compte des données de référence de 1990-1991. Depuis 1994-1995, une diminution de la productivité du travail a été observée dans 21 des 37 écoles et dans le cas des quatre autorités de gestion.

32.67 La pièce 32.3 illustre la réduction totale de la productivité du travail observée dans les 37 écoles. Les exercices 1990-1991 et 1994-1995 servent d'années de référence, puisqu'il s'agit de la première année et de la dernière année employées pour l'analyse effectuée dans le cadre de la vérification menée en 1996.

32.68 Dans 14 des 37 écoles, la productivité du travail a diminué de façon constante depuis 1990-1991. Seulement deux écoles ont continuellement augmenté la productivité du travail. Par ailleurs, 14 autres écoles ont vu leur productivité diminuer de 1990-1991 à 1994-1995; elles ont depuis relevé leurs niveaux de productivité du travail — dans le cas de quatre de ces écoles, les niveaux sont supérieurs à leurs niveaux respectifs établis en 1990-1991. Les sept autres écoles ont accru leur productivité de 1990-1991 à 1994-1995, mais, depuis ce moment, leur productivité a chuté sous les niveaux de 1990-1991. Selon les représentants du Ministère, notre analyse donne à penser que les effets des compressions d'effectifs, et plus particulièrement le Programme de réduction des Forces, continuent de nuire à la productivité du travail des écoles. Notre analyse indique également qu'il a été difficile de prévoir les changements au chapitre des besoins en personnel.

La prévision de la production requise a posé un défi

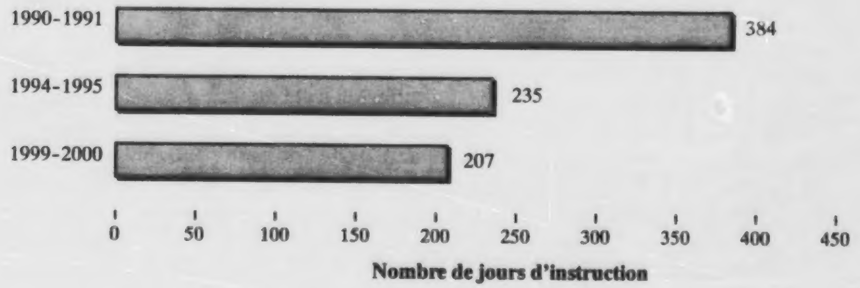
32.69 Des représentants du Ministère nous ont dit que la taille des établissements d'instruction des Forces canadiennes est fondée sur la production requise par les Forces canadiennes. Dans le contexte de l'instruction individuelle, « la production requise » correspond au nombre de personnes formées dont il faut disposer pour répondre à un besoin opérationnel ou ministériel. Les Forces canadiennes ont eu beaucoup de difficulté à chiffrer la production requise; toutefois, les représentants du Ministère estiment que les procédures de modélisation et d'examen récemment mises en place devraient faciliter la prévision de la production requise à l'avenir.

32.70 Le nombre moyen de jours d'instruction requis pour chaque membre du personnel des écoles des Forces canadiennes a diminué depuis 1996. Malgré cela, 14 écoles ne seront peut-être pas capables de donner la quantité d'instruction individuelle requise à

Dans les Forces canadiennes, la productivité du travail a connu une autre diminution (7 p. 100) depuis notre vérification de 1996.

Pièce 32.3

Jours d'instruction par membre du personnel des écoles



Source : Sondage effectué par le Bureau du vérificateur général

l'avenir. La principale raison expliquant cette difficulté est le manque de personnel, particulièrement d'instructeurs possédant les compétences exigées. Il est clair que les réductions d'effectifs ont rarement été effectuées aux bons endroits et que peu de niveaux d'effectifs ont été redressés en fonction des besoins réels. Certaines écoles ont déjà une charge de travail trop lourde et ne réussissent pas à satisfaire aux besoins, tandis que d'autres prévoient qu'elles auront de la difficulté à faire face à l'augmentation prévue des besoins. Il s'agit d'un problème particulier dans le cas de l'instruction de base. Il semble que les réductions d'effectifs étaient fondées sur les besoins au moment des compressions; il y avait alors peu d'activités d'instruction. Maintenant que les besoins d'instruction augmentent dans de nombreuses écoles, le Ministère doit examiner les niveaux de dotation de toutes les écoles et doit les modifier en fonction des nouveaux besoins.

32.71 Lorsqu'il a été mis en oeuvre, le processus de planification des activités exigeait que les établissements d'instruction établissent leurs prévisions budgétaires avant leur prévision des jours d'instruction requis par année. Par conséquent, l'instruction individuelle était planifiée et donnée de manière à répondre le plus possible à la demande d'instruction sans dépasser les limites du budget établies durant l'année précédente. Au cours des dernières années, à cause de ce processus, la demande non prévue a été beaucoup plus grande que le budget alloué. Il est donc difficile de faire en sorte que le niveau approprié de ressources, y compris le personnel, soit en place afin de donner la quantité exigée d'instruction. Le Ministère a élaboré un modèle provisoire de processus administratif pour faire face à ce problème, mais il ne l'a pas encore mis en oeuvre en raison du manque à la fois de soutien en matière de technologie de l'information et de contribution de la part des intervenants.

Les lignes directrices stratégiques fournies au personnel d'instruction ont été insuffisantes

32.72 La première édition du Guide de planification stratégique des ressources humaines (GPSRH) a été diffusée à l'automne 1997. Ce guide complète les lignes directrices stratégiques qui ont été fournies par la haute direction du Ministère pour 1998. Ce document précise qu'il faut fournir des lignes directrices portant de façon particulière sur les ressources humaines pour bien établir la partie du plan d'activités ayant trait aux ressources humaines. En dépit de cette affirmation, le GPSRH de 1999 a été diffusé seulement sous forme d'ébauche, et la version de l'an 2000 n'a pas été communiquée avant janvier 2000, c'est-à-dire après la date où les plans d'activités devaient avoir été déposés. Le document de 2001 a été présenté en juin 2000, malgré le fait qu'il avait été affirmé dans le Guide principal de planification de la Défense pour 2001 que le GPSRH serait publié en avril de chaque année. Ces retards signifient que les planificateurs des activités ne sont pas informés en temps opportun des priorités ayant trait à l'instruction et aux restrictions relatives aux changements, ce dont les lignes directrices sur les ressources humaines doivent faire état.

32.73 Au cours de l'été 2000, de nouvelles Directives et ordonnances administratives de la Défense devaient être diffusées et remplacer l'instruction sur le cadre de gestion de l'instruction individuelle et du perfectionnement professionnel (II/PP) de 1994, laquelle est la directive en vigueur relativement à l'instruction individuelle. Cependant, cette diffusion a été reportée à cause des changements apportés à l'effectif militaire responsable de cette politique. Le Ministère a eu recours aux services d'un entrepreneur pour une période de neuf mois à compter de juin 2000; il lui a demandé de mettre sur pied un module de coordination chargé de faciliter la

production future des Directives et ordonnances administratives de la Défense.

32.74 Il a été difficile d'assurer la continuité du leadership, particulièrement dans le cas du poste d'autorité ministérielle. Quatre titulaires ont occupé ce poste depuis 1996. Or, il est essentiel d'assurer la continuité du leadership stratégique lors des périodes de changement.

Le but de la validation de l'instruction individuelle n'a pas encore été atteint

32.75 La validation est le processus qui permet de confirmer que des activités d'instruction appropriées sont exercées. En menant un sondage auprès de personnes ayant suivi les divers cours et auprès de leurs superviseurs pour déterminer si l'instruction donnée était nécessaire et si elle était mise en application, on peut éviter de surestimer ou de sous-estimer les besoins en instruction. Le système de vérification national et le Guide de planification stratégique des ressources humaines fixaient le but suivant : vérifier la validité d'environ 20 p. 100 des cours donnés chaque année, ce qui permettrait, au bout de cinq ans, d'avoir évalué tous les cours. À ce jour, ce but n'a pas été atteint.

Le système de gestion de l'instruction présente des problèmes

32.76 Lorsqu'il a été conçu, le Système d'information de gestion — Instruction individuelle (SIGII) devait être régi par la demande. En théorie, un horaire de cours ne devrait pas être établi avant que n'ait été précisé un besoin d'instruction précis et que n'ait été recensé le nombre d'inscriptions possibles. Néanmoins, la plupart des écoles des Forces canadiennes visées par la vérification ont annulé des cours prévus à cause d'un manque d'étudiants ou de personnel.

32.77 Il est prévu que le Système de gestion des ressources humaines (SGRH) de la Défense, dont le logiciel de base est un produit PeopleSoft, remplacera le SIGII en 2002. En février 2000, une analyse des écarts entre les besoins du Système de l'instruction individuelle et de l'éducation des Forces canadiennes (SIIEFC) et les extrants possibles du SGRH a été effectuée. Les auteurs du rapport en ont conclu qu'étant donné l'ampleur de l'écart et le nombre de questions importantes qui n'ont pas été réglées, la mise en place du soutien du SGRH aux fins de l'instruction individuelle et de l'éducation pourrait poser un défi de taille, notamment respecter le calendrier et le budget du projet et faire face aux contraintes relatives au produit. Les autorités de gestion craignent que le système proposé ne puisse pas apporter un aussi grand soutien en matière de gestion que le SIGII si d'autres mises au point ne lui sont pas apportées.

32.78 Certains problèmes découlent du fait que le SIGII n'a pas été accepté au départ, que sa mise en oeuvre a coûté cher et que certaines des fonctions prévues sont inutilisables. À moins que les préoccupations des autorités de gestion ne soient prises en compte, il est probable que des problèmes semblables feront surface au moment de la transition au SGRH. De plus, les sommes consacrées à l'amélioration du SIGII et à la formation à l'utilisation de ce système ont été réduites à cause de son remplacement prochain, bien que la transition ne doive pas avoir lieu avant deux ans.

Les méthodes d'établissement des coûts de l'instruction individuelle sont incohérentes

32.79 Même si le Système d'information de gestion — Instruction individuelle comprend depuis le départ une fonction limitée d'établissement des coûts, celle-ci n'est pas employée. Les écoles utilisent divers modèles qui

tiennent compte, à divers degrés, des coûts liés au personnel militaire, à l'infrastructure et au soutien des bases. Dans ce contexte, il est difficile d'établir le coût exact de l'instruction individuelle au sein des Forces canadiennes. Quoique les Forces aient récemment créé un nouveau poste afin d'examiner la méthode d'établissement des coûts de l'instruction individuelle, il est impossible à l'heure actuelle de déterminer si l'instruction est donnée de façon rentable à l'échelle de l'organisation.

Productivité du Ministère — Maintenance des aéronefs

32.80 En 1999-2000, la Défense nationale a consacré environ 428 millions de dollars à la maintenance de ses flottes d'aéronefs. La maintenance des aéronefs est assurée, d'une part, par l'industrie et, d'autre part, par les quelque 4 700 employés de la Défense nationale qui travaillent dans ce domaine. Notre vérification portait sur les services de maintenance fournis directement par les employés de la Défense nationale dans les unités de maintenance d'aéronefs qui font partie d'escadres.

32.81 En 1996, nous nous sommes penchés sur la maintenance des aéronefs et nous avons constaté que la productivité augmentait. Plus particulièrement, nous avons remarqué que l'Escadron de maintenance (Air) situé à Cold Lake, en Alberta, qui s'occupe de chasseurs CF-18, avait pris un certain nombre d'initiatives qui avaient permis d'améliorer la productivité. Cependant, nous avons également observé que les données sur les coûts servant à gérer les fonctions de soutien de la maintenance n'étaient pas suffisantes pour permettre aux gestionnaires des centres de responsabilité de prendre des décisions éclairées pour assurer la rentabilité des activités.

32.82 Lors de notre plus récente vérification, nous voulions déterminer dans quelle mesure l'ensemble de la Force aérienne avait profité des leçons tirées à Cold Lake. Nous avions pour objectif de réévaluer le succès de certaines des améliorations cernées au cours de notre vérification de 1996 et de déterminer si un plus grand nombre de renseignements pertinents sur les coûts étaient disponibles.

32.83 Dans la présente vérification, nous nous sommes à nouveau penchés sur les leçons suivantes qui avaient été tirées à Cold Lake : la réduction du nombre d'approbations requises dans le cadre des processus de maintenance, la délégation du contrôle budgétaire aux gestionnaires des centres de responsabilité et l'adoption de FA 9000 Plus, un système de gestion de la qualité.

32.84 Nous avons constaté que les 33 escadrons avaient tous reçu de leur quartier général des lignes directrices visant à réduire le nombre d'approbations requises dans le cadre des processus de maintenance et que seulement trois escadrons n'avaient pas suivi ces lignes de conduite.

La délégation du contrôle budgétaire a connu un succès mitigé

32.85 Le principe qui sous-tendait la délégation du contrôle budgétaire consistait à donner aux gestionnaires une plus grande souplesse sur le plan des ressources, afin de leur permettre de respecter leurs priorités et leurs objectifs. En 1996, nous avions signalé qu'un tel processus incite les gestionnaires de centres de responsabilité à moins dépenser; ainsi, dans les budgets sous-utilisés, les sommes non dépensées peuvent être consacrées à l'achat de petites pièces d'équipement qui améliorent l'exécution du travail. Nous avions appris au cours de cette vérification que le contrôle budgétaire avait été délégué à 28 des 33 escadrons. Toutefois, 10 des 28 escadrons estimaient que cela ne leur avait procuré aucun avantage; sept de ces dix escadrons ont affirmé qu'ils

n'avaient pu utiliser l'argent qu'ils avaient économisé.

Il demeure difficile de déterminer les économies

32.86 Lorsque nous leur avons parlé de mesures d'économie particulières, 24 des 33 escadrons ont indiqué qu'ils avaient été encouragés à prendre de telles mesures. Or, seulement cinq de ces escadrons ont pu fournir une estimation des économies, qui se chiffraient entre 8 000 $ et 500 000 $. Le reste des escadrons n'ont pas procédé à l'estimation des économies.

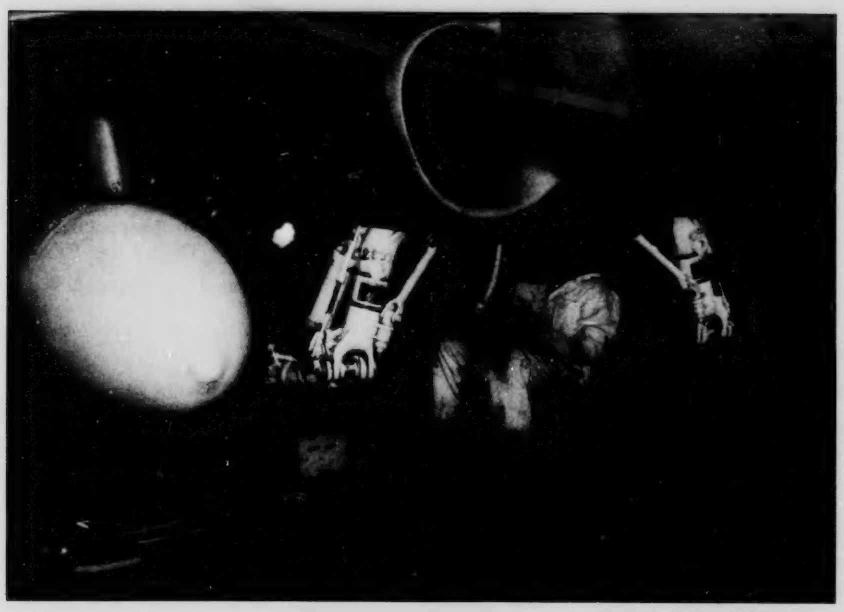
La mise en oeuvre d'un système de gestion de la qualité de la maintenance a été retardée

32.87 La dernière leçon tirée à Cold Lake dont nous voulions faire bénéficier l'ensemble de la Force aérienne avait trait à l'adoption d'un système de gestion de la qualité. Depuis notre vérification menée en 1996, la Force aérienne a mis en place le FA 9000 Plus, un système de gestion de la qualité qui s'appuie sur la norme ISO 9001 et qui tient compte des besoins uniques de la Force aérienne. La Force aérienne a accepté le FA 9000 Plus en tant que norme devant être mise en oeuvre dans tous les domaines du génie et de la maintenance. Même si 48 organisations de la Défense nationale, y compris des escadrons et les directions du Quartier général, ont arrêté des dates pour obtenir la certification FA 9000 Plus, seulement un escadron a obtenu cette certification. Les dates d'inscription de la plupart des organisations continuent d'être reportées.

Les efforts déployés dans le but de former des techniciens de maintenance d'aéronef polyvalents ont échoué

Il faudra apporter des modifications à l'une des initiatives importantes visant à former un personnel polyvalent au chapitre de la maintenance.

32.88 L'une des réussites dont nous avons fait état en 1996, c'est-à-dire le passage du nombre de groupes professionnels de techniciens d'aéronef de 12 à 3, a fini par poser problème. Cette mesure visait, d'une part, à répondre aux demandes de réduction du personnel et, d'autre part, à accroître la productivité en formant des techniciens d'aéronef polyvalents. Théoriquement, on supposait qu'on pourrait ainsi employer moins de personnes, mais des personnes possédant plusieurs compétences, des techniciens polyvalents.



Les efforts faits pour améliorer la productivité au chapitre de la maintenance des aéronefs ont été couronnés d'un certain succès (voir les paragraphes 32.84 à 32.86).

32.89 Toutefois, les mesures visant à faire en sorte que les techniciens possèdent des compétences multiples ont engendré d'importantes difficultés au sein de l'un des trois groupes professionnels de techniciens de maintenance des aéronefs. Certains groupes de techniciens ne possédaient pas l'expérience et les compétences élémentaires exigées. Des membres du personnel au sol nous ont dit qu'ils s'appuyaient encore sur les anciennes qualifications pour veiller à ce que le personnel reçoive l'instruction dont il a besoin pour réparer les aéronefs. Le problème est particulièrement évident dans le cas d'un des trois groupes professionnels; l'instruction donnée aux techniciens n'est pas suffisante pour leur permettre de comprendre de façon acceptable tous les aspects de leur nouveau champ de travail, y compris la théorie de l'électricité, la lecture de schémas, et les procédures liées à la sécurité des armes. Essentiellement, le groupe professionnel est tellement vaste que les techniciens sont incapables de maîtriser tous les domaines visés. Le Ministère analyse actuellement les trois groupes professionnels et affirme que l'examen pourrait donner lieu à la création de nouveaux groupes professionnels. Il se peut que les économies réalisées dans le cadre de l'initiative susmentionnée soient réduites, étant donné qu'il faudra peut-être faire appel à un plus grand nombre de spécialistes pour exécuter les travaux.

Approvisionnement des bases/escadres

32.90 Dans les cas où nous avons pu comparer directement le personnel employé dans les sections d'approvisionnement des bases/escadres et le personnel employé en 1996, nous avons constaté que l'effectif a subi une réduction de 540 personnes (24 p. 100). Selon l'analyse de rentabilisation menée en 1999 dans le cadre du projet de la chaîne d'approvisionnement, le coût estimatif total de fonctionnement de la partie sédentaire de la chaîne d'approvisionnement (entreposage, distribution, gestion des stocks, et réception et expédition) se chiffrait à 366 millions de dollars en 1999-2000. Nous avons remarqué d'importants changements en ce qui concerne la nature et l'exécution des travaux actuels des sections d'approvisionnement des bases/escadres.

32.91 Lorsque nous avons mesuré la productivité du travail au cours de notre vérification en 1996, nous avons constaté qu'en dépit de certaines importantes initiatives visant l'apport d'améliorations, la productivité des services d'approvisionnement des bases/escadres avait diminué de 10 p. 100 de 1992-1993 à 1995-1996. Ce phénomène est dû au fait que le niveau d'activité a diminué plus rapidement que le personnel chargé de l'approvisionnement. Nous avons recommandé que la Défense nationale surveille les coûts et le volume des transactions par membre du personnel pour avoir une idée du rendement et qu'elle fasse en sorte que les gestionnaires aient facilement accès à de tels renseignements sur le rendement.

Les renseignements sur le rendement demeurent limités

32.92 La disponibilité des données sur le rendement qui permettent au personnel des bases et des escadres de mesurer le rendement s'est améliorée de façon limitée. Par exemple, seulement quelques bases/escadres ont signalé qu'elles utilisaient des données sur le rendement, comme les coûts et le volume des transactions par membre du personnel.

32.93 Dix des seize bases et escadres estimaient qu'elles disposaient de renseignements insuffisants ou limités concernant les coûts, le rendement ou la productivité, et la moitié de celles-ci ont signalé des lacunes précises ayant trait aux renseignements actuellement disponibles. Néanmoins, dix bases et escadres ont souligné des améliorations notables en ce qui touche les données sur le rendement

disponibles, tandis que six bases/escadres ont affirmé qu'il n'y avait aucune amélioration importante ou n'en ont pas signalé.

32.94 Les raisons citées le plus souvent comme faisant obstacle à la mesure et au contrôle de la productivité de la fonction d'approvisionnement par les organisations d'approvisionnement des bases/escadres étaient axées sur les quatre thèmes suivants : il n'y a pas suffisamment de systèmes et d'outils d'information, les pratiques de collectes et de mesure d'information exigent trop de main-d'oeuvre, les ressources humaines consacrées à la collecte et au suivi de l'information sont insuffisantes, et les procédures de mesure et de surveillance de la productivité ne sont pas essentielles à la mission.

32.95 Le Système de gestion de l'information sur le matériel des bases (SGIMB) a été mis en place au cours d'une période de trois ans qui a pris fin en décembre 1999. Il a pour but d'aider les utilisateurs à faire face aux compressions d'effectifs et à la transformation des procédés administratifs. Ce système est un outil provisoire qui sera utilisé jusqu'à ce qu'ait été effectuée la Modernisation du système d'approvisionnement des Forces canadiennes, prévue pour le printemps 2001. Même si le SGIMB possède une certaine capacité de suivi, les représentants du Ministère affirment que son utilité comme outil de mesure du rendement est limitée.

32.96 Les données sur le rendement sont généralement insuffisantes dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement, mais le Dépôt d'approvisionnement des Forces canadiennes situé à Montréal (25 DAFC) fait exception à la règle. Nous avons constaté qu'à cet endroit, la direction se sert des données sur le rendement à des fins de gestion. Des représentants du Ministère nous ont dit que des renseignements semblables de gestion du rendement étaient utilisés par le 202e Atelier, un dépôt de réparation de l'équipement, et par le Dépôt d'approvisionnement des Forces canadiennes situé à Edmonton.

D'énormes changements ont été apportés sur les plans des organisations, des opérations et des processus

32.97 La période qui s'est écoulée depuis notre vérification de 1996 a été tumultueuse au sein des organisations d'approvisionnement des bases/escadres. Les 16 bases et escadres qui ont répondu à notre demande d'information ont indiqué que des changements considérables avaient été apportés à la structure de leurs organisations d'approvisionnement. Plus de la moitié ont indiqué qu'au moins quatre changements importants avaient été effectués. Les bases et les escadres ont également fait état de nombreux changements sur les plans des opérations et des processus au cours des quatre dernières années. Certains de ces changements ont été apportés en réponse aux réductions budgétaires et aux compressions d'effectifs, tandis que

Le système provisoire d'information n'offre que des moyens limités de mesurer la productivité de la gestion de l'approvisionnement.

Les organisations d'approvisionnement des bases/escadres ne peuvent préciser si leur rendement s'est amélioré ou s'il s'est détérioré (voir le paragraphe 32.98).

d'autres résultaient du transfert de responsabilités auparavant assumées par d'autres organisations du Ministère.

32.98 Nous avons constaté qu'il n'existe pas de véritable consensus entre les bases et les escadres lorsqu'il s'agit de savoir si les changements récents ont entraîné l'amélioration ou la détérioration du rendement de leurs services d'approvisionnement. Enfin, et ce qui est le plus important, la Défense nationale ne peut mesurer l'incidence générale de tous ces changements sur le rendement des services d'approvisionnement au niveau des bases et des escadres. La pièce 32.4 présente les changements effectués au cours des dernières années au sein des organisations d'approvisionnement des bases et des escadres sur les plans des opérations et des processus.

Maintenance des véhicules commerciaux des bases/escadres

32.99 Le parc de véhicules commerciaux légers compte actuellement environ 5 100 véhicules, dont la valeur de remplacement s'élève à 132 millions de dollars. Les sections de maintenance des véhicules des bases/escadres visées par notre examen emploient en ce moment 1 250 personnes.

32.100 En 1996, notre vérification a porté sur le parc d'automobiles et de camions commerciaux légers et nous avions recommandé que le Ministère revoie et contrôle l'incidence du vieillissement de son parc de véhicules sur la productivité globale des activités de maintenance des véhicules. Nous avions également recommandé que le Ministère évalue les résultats des projets-pilotes d'aliénation de véhicules en cours et qu'il mène des négociations avec le Conseil du Trésor pour en arriver à la solution la plus rentable possible; dans cette optique, il doit notamment déterminer quelles mesures incitatives devraient être intégrées à l'ensemble du système. De plus, nous recommandions que le Ministère utilise le mieux possible les garanties des véhicules qu'il avait achetés.

Difficile collecte de l'information sur la productivité et l'utilisation des garanties

32.101 La Défense nationale a acquis un logiciel de gestion de la maintenance afin d'automatiser un système manuel de contrôle qu'utilisaient les organisations de maintenance de l'équipement terrestre dans les bases et les unités des Forces canadiennes. L'installation du logiciel a

Pièce 32.4

Changements apportés sur les plans des opérations et des processus dans les organisations d'approvisionnement des bases et des escadres

Changements aux opérations et aux processus	Nbre de bases/ escadres déclarant des changements
Acquisition et achats locaux	14
Aide ou service à la clientèle	14
Entreposage	13
Vérification des factures/comptes	11
Réception et envoi (y compris le conditionnement)	10
Gestion et administration du matériel/Inventaire	9
Formation et éducation	9
Gestion et administration du matériel à l'unité (comptes de distribution, allocations)	9
Administration et gestion générales	9
Transport et livraison	8
Acheminement du matériel	7
Articles spéciaux (matières dangereuses, armes)	7

Source : Sondage effectué par le Bureau du vérificateur général

pris fin en 1999. Cependant, étant donné les problèmes de mise en oeuvre au sein du Ministère, notamment un manque de formation sur la manière d'entrer les données dans le système, le Ministère a élaboré un plan de redressement. Le plan indique qu'est discutable l'exactitude des données sur la productivité et sur l'utilisation des garanties qui ont été entrées dans le nouveau programme en 1999. Selon les estimations, le plan de redressement se chiffrait, en janvier 2000, à 650 000 $, ce qui inclut le recours à trois contractuels à temps complet.

32.102 Les demandes d'information que nous avons envoyées au personnel de maintenance des véhicules des bases et des escadres nous ont permis de confirmer les problèmes liés à la mise en oeuvre du nouveau logiciel. Seulement 10 des 17 bases et escadres ont indiqué qu'elles pouvaient extraire de l'information du programme. Huit des dix bases et escadres ont signalé divers problèmes, y compris l'existence de données incomplètes et inexactes ne pouvant servir à la planification de la maintenance et au contrôle de l'utilisation des garanties. Comme nous ne sommes pas parvenus à obtenir les données de rendement pour l'exercice 1999-2000 sur la maintenance des véhicules ou l'utilisation des garanties, nous n'avons pu évaluer les tendances relatives à la productivité depuis notre dernière vérification. Néanmoins, toutes les bases et escadres qui ont répondu à notre demande d'information ont affirmé qu'elles encourageaient l'utilisation des garanties lorsque cela s'avérait possible.

Des progrès ont été accomplis sur le plan de l'aliénation des véhicules

32.103 Grâce notamment à un projet-pilote qui a été élaboré et mené par la Défense nationale en 1996 et qui a été couronné de succès, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a lancé deux offres à commandes principales et nationales aux fins du remarketing. Ces offres à commandes autorisent actuellement la Défense nationale et 25 autres ministères fédéraux à se défaire de véhicules par l'entremise de deux compagnies de vente aux enchères qui ont récemment fusionné.

32.104 Des représentants du Ministère affirment que les commissions auparavant exigées par le Centre de distribution des biens de la Couronne ont été ramenées de 30 à 4,45 p. 100 du prix d'achat de chaque véhicule. En 1999, c'est-à-dire la première année où le nouveau processus d'aliénation a été adopté dans l'ensemble du Ministère, les économies se sont élevées à 750 000 $. Nous avons constaté que 14 bases et escadres avaient eu recours à ce processus et que la moitié de celles-ci avaient reçu les produits de la vente des véhicules afin de pouvoir réinvestir dans leurs parcs de véhicules. La politique du Ministère prévoit maintenant que les produits de la vente de matériel géré à l'échelle locale, y compris les véhicules, doivent être remis à une organisation qui dispose du budget nécessaire à l'achat de ce type de bien. Cette politique contient une mesure incitative qui n'existait pas auparavant dans le processus de gestion des parcs de véhicules.

La première mise en oeuvre d'un système de gestion de la maintenance des véhicules n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés.

32.105 Grâce au nouveau processus d'aliénation et au fait que les produits des ventes peuvent être remis au gestionnaire du parc de véhicules, le Ministère est maintenant en mesure de prendre de meilleures décisions sur le cycle de vie des véhicules dans le but de réduire l'âge du parc en général. Des représentants du Ministère ont présenté à un grand nombre de gestionnaires de parcs de véhicules et de responsables de la maintenance de ces derniers des exposés sur l'état de ces parcs et sur la manière d'établir un nouveau cycle de vie plus court. Sept gestionnaires de parcs ont déjà commencé à renouveler leur parc dans le but de réduire les répercussions liées à l'âge des véhicules.

Une meilleure gestion de l'aliénation des véhicules a permis d'économiser 750 000 $ au cours de la première année du programme.

Sections de transport des bases/escadres

32.106 Les sections de transport des bases/escadres assurent localement le transport des passagers et des marchandises. Elles utilisent également des véhicules spécialisés comme des chariots élévateurs à fourche et des chasse-neige. En 1996, le Ministère comptait plus de 9 200 véhicules de type civil dans son parc de véhicules. En 2000, ce nombre est passé à environ 10 000. À l'heure actuelle, les sections de transport des bases/escadres emploient environ 1 300 personnes.

Grande amélioration de l'information sur le rendement

32.107 Grâce à la mise en place du Système de gestion du parc de véhicules dans toutes les bases et escadres en 1998-1999, les gestionnaires des services de transport ont maintenant accès à des données de gestion du rendement nettement améliorées. Nous avons examiné la documentation liée au Système de gestion du parc de véhicules et nous avons constaté que ce système contient tout un éventail de données sur les activités de transport, les conducteurs et les véhicules, ainsi que des données sur le rendement et des indicateurs pertinents.

32.108 Presque tous les membres du personnel des sections de transport des bases/escadres qui ont répondu à notre demande de renseignements ont confirmé que depuis la mise en place du Système de gestion du parc de véhicules, il leur est plus facile d'obtenir des données sur le rendement pertinentes à la gestion de leurs parcs de véhicules.

Il reste encore à faire pour tirer le maximum du nouveau système

32.109 Bien que nous ayons constaté une grande amélioration sur le plan des données disponibles, nous croyons qu'il reste encore à faire pour assurer une utilisation efficace de l'information sur la gestion et sur le rendement et l'intégration de celle-ci dans les processus et les décisions de gestion. Environ la moitié des répondants à notre demande de renseignements sont de cet avis.

32.110 Selon les répondants, l'amélioration de l'utilisation de l'information sur la productivité aux fins

Il faudrait fournir une meilleure information pour la maintenance des véhicules et l'utilisation de leurs garanties (voir le paragraphe 32.102).

de la gestion est ralentie par certains obstacles. Il s'agit notamment du manque de formation relative au Système de gestion du parc de véhicules, d'un manque de ressources pour analyser et utiliser efficacement les données améliorées sur le rendement et enfin, de lacunes relevées sur le plan de l'interface du Système de gestion du parc de véhicules avec les autres applications de système. Des représentants du Ministère nous ont indiqué que des démarches sont actuellement en cours en vue de combler les lacunes sur le plan de la formation, notamment l'utilisation des mesures de rendement qui sont maintenant disponibles grâce au Système de gestion du parc de véhicules.

32.111 Nous craignons qu'en dépit de l'amélioration de la formation et de l'utilisation de données appropriées sur le rendement, certains aspects de la gestion globale de la fonction de transport continuent d'échapper au contrôle des responsables des services de transport des bases/escadres. Par exemple, si les sommes nécessaires à l'acquisition de nouveaux véhicules ne sont pas disponibles au moment opportun, les responsables ne pourront prendre les décisions appropriées en se fondant sur les données fournies par le système sur ce qui constitue un rendement optimal. Bien que le processus de gestion comporte toujours des compromis sur le plan du financement, il est important de veiller à ce que demeure la motivation incitant à prendre des décisions rentables.

On ignore dans quelle mesure la productivité des opérations de transport des bases/escadres a changé

32.112 Les opérations de transport des bases/escadres n'ont pas été épargnées par les immenses changements qui touchent les Forces canadiennes d'un bout à l'autre du pays. Cependant, on ne parvient pas à déterminer vraiment si les changements survenus à l'intérieur des organisations de transport des bases/escadres ont entraîné une augmentation ou une baisse de la productivité.

32.113 Neuf des seize bases et escadres avec lesquelles nous avons communiqué ont signalé quatre changements importants ou plus ayant trait aux opérations, processus ou fonctions de transport au moyen de véhicules légers de type commercial au cours des quatre dernières années. Comme cela a été le cas pour d'autres opérations de soutien, il a régné une certaine confusion au chapitre du transfert des responsabilités, des obligations de rendre compte et des budgets de fonctionnement au niveau des bases/escadres. Compte tenu de l'importance des changements et de l'absence d'information de gestion sur la productivité, il nous a été impossible de déterminer s'il y avait eu des modifications au chapitre de la productivité de la fonction de transport au niveau des bases et des escadres.

Le Ministère a modifié considérablement ses services de transport, mais n'a pas déterminé si la productivité a augmenté ou diminué.

32.114 Le plus important changement effectué par les sections de transport des bases/escadres de l'ensemble des Forces canadiennes est probablement l'adoption plus fréquente du concept de l'utilisateur-conducteur. Au moment de notre vérification de 1996, les chauffeurs professionnels affectés aux sections de transport conduisaient la majorité des voitures et des camions légers. Maintenant, les personnes qui ont besoin de transport conduisent elles-mêmes les véhicules, ce qui fait qu'on n'a pas besoin de chauffeur professionnel. Désormais, les chauffeurs qui restent conduisent, la plupart du temps, du matériel plus lourd ou des véhicules spécialisés. Bien que le nombre de chauffeurs professionnels ait diminué, on a besoin d'une plus grande quantité de véhicules. Les représentants du Ministère n'ont pu fournir d'analyse confirmant si le recours plus fréquent au concept de l'utilisateur-conducteur a donné lieu à une augmentation ou à une baisse de la productivité.

Information communiquée au Parlement

Deux rapports principaux sont présentés au Parlement

32.115 Les deux principaux rapports que doivent présenter les ministères fédéraux au Parlement sont le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport ministériel sur le rendement. Ces documents doivent décrire avant tout les résultats visés, les stratégies établies dans le but de les obtenir et la mesure des résultats obtenus.

32.116 Le Système de gestion des dépenses (SGD) du gouvernement est un processus cyclique au moyen duquel le gouvernement définit ses grandes priorités nationales ainsi qu'une stratégie budgétaire, décide du budget national et émet des lignes directrices à partir desquelles les ministères fédéraux établissent leurs plans d'activité. Le Cadre de planification, de rapport et de responsabilisation (CPRR) décrit comment les ministères doivent s'y prendre pour mettre en oeuvre une méthode de planification semblable à celle utilisée dans l'entreprise privée, pour rendre compte des résultats obtenus par secteurs d'activités retenus. Le CPRR précise également le degré de responsabilité qui leur incombe pour ce qui est de l'atteinte des résultats exigés.

Aucun système de mesure du rendement n'a encore été mis en place

32.117 Bien que la Défense nationale et les Forces canadiennes essayent de mettre sur pied des systèmes de mesure du rendement depuis plus de deux décennies, l'ampleur de leurs efforts a varié en fonction des priorités de la direction et des problèmes qui se présentaient au jour le jour. Bien qu'il soit indiqué dans la principale directive stratégique publiée par le Ministère pour 2000 que des mesures et des indicateurs de rendement figureront dans la directive de l'année suivante, cette dernière ne mentionne que brièvement ces mesures, sans autre précision, et ne traite aucunement des indicateurs. De même, le calendrier de trois ans prévu pour la mise en oeuvre des nouvelles mesures a été éliminé.

32.118 Des travaux visant à améliorer le système de mesure du rendement n'ont pas été menés à terme et la répartition des responsabilités à ce chapitre a manqué de cohérence. Les chefs d'état-major des armées (CEMA) et les chefs de groupe reconnaissent qu'ils doivent faire davantage pour intégrer leurs propres systèmes de mesure du rendement au système de rapports ministériel.

32.119 Pour se conformer aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère doit améliorer ses méthodes de rapport dans des domaines importants. Il faut établir de meilleurs liens entre activités (ou réalisations) et résultats (ou retombées). Le Ministère doit également établir un système mieux équilibré de présentation de rapports faisant état des lacunes, des points à améliorer et des mesures correctrices prises pour améliorer le rendement futur. En l'absence d'outils appropriés de mesure du rendement, il est impossible de comparer les réalisations et les résultats escomptés ou encore de déterminer l'ampleur des lacunes.

32.120 Lors de notre vérification de 1996, nous avons recommandé que le ministère de la Défense nationale élabore des mesures pertinentes de ses activités de soutien et en communique les résultats les plus significatifs dans les rapports qu'il présente au Parlement. Cela n'a pas encore été fait.

Peu de progrès ont été réalisés sur le plan du renouvellement

32.121 L'exécution du programme quinquennal de renouvellement du Ministère, est en cours depuis un bon moment, mais il reste du travail à faire. Bien que certains représentants de la Défense prétendent que le Ministère se

trouve actuellement « en mode d'amélioration continue », nous croyons qu'il est important de déterminer ce pourquoi la Défense semble tarder à mettre en oeuvre les recommandations de notre Rapport de 1996. Par conséquent, nous avons adopté un modèle qui classe par catégorie les facteurs qui pourraient nuire au renouvellement institutionnel. La pièce 32.5 décrit les quatre facteurs examinés dans le modèle. Les résultats de notre analyse sont présentés à la pièce 32.6.

32.122 Les pressions concurrentes constituent le facteur qui a le plus nui à la mise en oeuvre de nos recommandations de 1996. Cela semble indiquer que la Défense a classé la productivité de ses services de soutien au bas de la liste de ses objectifs. Il ne fait pas de doute que les effectifs et le budget du ministère de la Défense nationale ont subi d'importantes réductions et que le Ministère a eu bien d'autres défis importants à relever au cours de la période de renouvellement de cinq ans.

32.123 Le deuxième facteur le plus susceptible d'avoir empêché le Ministère de réaliser des progrès est lié aux problèmes de transition. Cela donne à penser que le fait d'embrasser un trop grand nombre de projets à la fois, sans dresser de plan stratégique clair et sans posséder la formation et les outils nécessaires pour apporter les changements désirés, a contribué à ralentir les progrès. Nous avons constaté que le Ministère avait éprouvé des difficultés du fait qu'il avait entrepris un trop grand nombre d'activités de renouvellement sans avoir établi au préalable une vision ministérielle claire et un plan stratégique appuyant cette vision. Dans de nombreux cas, nous avons remarqué une rupture des communications et un manque de formation et d'outils permettant de mettre

Pièce 32.5

Modèle de réforme institutionnelle

État de l'organisation	Caractéristiques
Normal	• On ne constate aucun dysfonctionnement. Il est normal que la confusion, la lassitude et l'improductivité se manifestent en période de changement radical; le personnel demeure motivé à poursuivre les changements.
Pressions concurrentes	• Il est évident que les efforts déployés dans la réalité ne concordent pas avec les déclarations officielles; ces questions ne pèsent pas lourd par comparaison à d'autres questions. • On se concentre sur d'autres priorités; on est à court de ressources (temps, argent, soutien); les gens doivent se débrouiller seuls avec leurs problèmes. • Les calendriers sont irréalistes.
Problèmes idéologiques	• Les objectifs ne conviennent pas (mauvais remède); ils sont incompatibles avec les besoins ou l'architecture (concept de base/escadre); on sous-estime les répercussions. • On constate une franche résistance à la nature du changement et un dysfonctionnement évident.
Problèmes de transition	• Le remède convient (les objectifs sont réalisables), mais il est mal dosé (problème administratif) : manque de soutien/de formation/de communication. On constate des lacunes sur le plan de la réattribution des ressources, on ne fait rien pour empêcher la résistance passive et aucune mesure positive n'a été prise pour contrebalancer le leadership négatif. • Les problèmes ne sont par liés au contenu, mais concernent plutôt la mise en oeuvre.

Source : Gestion du changement, juin 1994

en oeuvre les changements. Cependant, dans le domaine de la planification stratégique, le Ministère a produit dernièrement un document intitulé : *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020.* La stratégie énoncée dans ce document expose la vision de la Défense nationale, ainsi que ses objectifs généraux à court et à long terme, mais elle ne présente pas les détails de ses plans de renouvellement.

32.124 Des représentants du Ministère nous ont dit que la prochaine étape consistera à établir un plan d'action, lequel présentera des objectifs, des priorités, des plans de communication, ainsi que des programmes de formation qui non seulement appuieront la Stratégie 2020, mais aussi guideront sa mise en oeuvre pendant la période de transition. Ce plan d'action est actuellement en voie d'élaboration à la Direction des changements stratégiques et il appuiera la Stratégie 2020 tout en reflétant la nouvelle réalité de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Toutefois, le Ministère n'a pas encore précisé la date de la mise en oeuvre de son plan d'action.

32.125 Bon nombre des personnes que nous avons interviewées ont indiqué qu'elles éprouvaient de la confusion et une certaine lassitude face aux changements, ce qui est normal dans une institution subissant un renouvellement important. Cependant, elles demeuraient motivées à poursuivre le changement.

32.126 La Défense nationale devrait poursuivre l'élaboration et la mise en oeuvre de son plan d'action, « *Vers un programme de gestion moderne* ». Le Ministère devrait s'occuper en priorité de donner aux responsables de la gestion des activités de soutien les outils

Pièce 32.6

Analyse des retards accusés sur le plan de la mise en oeuvre des recommandations de 1996

Domaine de vérification des réformes recommandées en 1996	Catégorie de modèle la plus appropriée au retard accusé			
	Normal	Pressions concurrentes	Problèmes idéologiques	Problèmes de transition
Planification d'activités		1		2
Budgets de fonctionnement		2		1
Culture		1	Y	
Coordination des changements		1		2
Différents modes de prestation des services			1(X)	2
Instruction individuelle		1		2
Maintenance des aéronefs		1(Y)		2
Approvisionnement de la base		1		2
Maintenance des véhicules de la base		1		2
Transport de la base		1		2

Légende :

1 – Indique la catégorie de modèle « la plus appropriée ».

2 – Indique la « deuxième » catégorie de modèle « la plus appropriée ».

(X) Les deux grands projets de diversifications des modes de prestation des services que nous avons examinés risquent d'entraîner des pertes d'emploi ou d'importants changements d'emploi chez les employés civils du Ministère et les membres des Forces canadiennes.

(Y) On a constaté certains progrès réels dans l'amélioration de la productivité des services de maintenance des aéronefs, mais les efforts en vue de mettre en oeuvre un système de gestion de la qualité figurent au bas de la liste des priorités de la Force aérienne.

Source : Analyse du Bureau du vérificateur général

de mesure du rendement et les renseignements sur les coûts qui permettront d'assurer que les unités opérationnelles bénéficient de services de soutien rentables. Le ministère de la Défense nationale devrait autant que possible fournir à ces personnes les incitatifs appropriés, par exemple, la politique adoptée récemment qui autorise les unités à conserver les économies réalisées grâce à l'élimination de biens excédentaires.

Réponse de la Défense nationale : *Le Ministère est aux prises avec de nombreuses exigences et des priorités concurrentes qui entravent ses efforts en vue d'améliorer la productivité du secteur de soutien de la défense. Il a réussi néanmoins à y apporter des améliorations substantielles, malgré les changements considérables d'ordre organisationnel, financier, doctrinal et culturel qu'il a connus. Par exemple, grâce aux plans d'activités, les intervenants de tous les niveaux sont maintenant mieux sensibilisés aux incidences sur les ressources du processus décisionnel en matière de défense. Outils importants de gestion, ces plans ont permis de composer, à tous les niveaux, avec des budgets réduits, en favorisant des modifications de structure plutôt que des compressions budgétaires arbitraires et des programmes de changement sans ordre de priorité. Comme autre exemple de réalisation majeure, citons le plan stratégique lancé récemment par le Ministère et intitulé* « Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020 ». *Ce document donne les orientations globales nécessaires pour apprivoiser les changements de demain.*

Parce qu'il est l'un des douze ministères pilotes, le ministère de la Défense nationale (MDN) s'est engagé à élaborer un plan d'action visant à moderniser la fonction de contrôleur, en vue de faire un pas vers un programme de gestion moderne. Ce plan d'action s'inspire d'une étude de base qui cerne les secteurs à améliorer en priorité. À la lumière du sondage mené auprès des fonctionnaires fédéraux et du sondage D2000 du MDN, qui font tous les deux état de lourdes charges de travail, le Ministère a décidé de s'appuyer sur quatre initiatives de gestion existantes, plutôt que de se lancer dans de nouveaux programmes, pour intervenir dans tous les secteurs prioritaires. Ces quatre initiatives clés constituent en fait les piliers qui sous-tendent le plan d'action sur la modernisation de la gestion. Il s'agit de la Stratégie d'information financière, du Cadre de gestion intégrée de la Défense, de la Stratégie de gestion de l'information et des programmes dans le domaine des ressources humaines. Un engagement clé consiste à confier l'intégration de ces quatre piliers de la gestion moderne à une structure de régie placée sous la direction du Sous-ministre.

Le Ministère reconnaît que les progrès accomplis en matière d'attribution des coûts sont en deçà des objectifs fixés. Les lenteurs observées tiennent principalement au fait que la comptabilité par activités n'a pas encore été pleinement appliquée et intégrée. Les préparatifs exigés par le passage à l'année 2000 et la nécessité de respecter d'autres priorités gouvernementales, telles que la Stratégie d'information financière et la mise en place de la comptabilité d'exercice, ont nécessairement retardé l'intégration complète du dispositif de comptabilité par activités à l'échelle du MDN. Peu importe les obstacles qu'il reste à franchir sur le plan de cette intégration, le processus décisionnel du Ministère n'a pas souffert entre-temps. Les décideurs ont accès à énormément de données, surtout au niveau stratégique. En fait, bien peu d'organismes du secteur public sont en mesure de fournir autant de renseignements sur les coûts et de directives d'orientation que la Défense nationale. Loin de s'arrêter là, le Ministère entend perfectionner les données sur les coûts et le rendement. Une évaluation exhaustive des renseignements

dont ont besoin les gestionnaires de tous les niveaux est en cours, grâce à l'élaboration du Cadre de gestion intégrée de la Défense. En ce qui concerne la mesure du rendement, la mise au point d'un cadre visant à mesurer le rendement du Ministère est un processus itératif que nous continuerons de perfectionner. Un jalon important sera atteint lorsque des objectifs de mesure du rendement seront incorporés dans ce cadre en 2001.

Le Ministère continuera à mettre en oeuvre les activités de changement qui ont un effet positif sur la productivité du secteur de soutien de la défense. Cela étant dit, les plans d'activités permettent de rationaliser le processus décisionnel : les activités qui ont le plus d'impact sur la mise en place des moyens demandés dans le Livre blanc sur la défense de 1994 se poursuivront, et celles de moindre importance seront réduites, voire éliminées.

Conclusion

Les efforts de renouvellement de la gestion demeurent des projets en chantier, surtout en raison du manque de ressources nécessaires pour les mener à bien et de l'absence d'un plan global à partir duquel on pourrait les évaluer.

32.127 Dans l'ensemble, le programme quinquennal de renouvellement du Ministère demeure un « projet en chantier ». Les organisations des services de soutien de la Défense des bases/escadres ont subi d'importants changements sur les plans de l'organisation, des opérations et des processus. Comme les gestionnaires de ressources des bases/escadres, nous n'avons pas pu déterminer si ces changements ont fait augmenter ou diminuer la productivité des services de maintenance des véhicules, d'approvisionnement et de transport.

32.128 Les outils essentiels créés dans le cadre du programme de renouvellement, notamment les plans d'activités et les budgets de fonctionnement, continuent d'évoluer en tant qu'outils de gestion.

32.129 Les plans d'activités établis à tous les niveaux du Ministère ne présentent pas une mesure de la productivité s'appuyant sur des données relatives au rendement exigé. La plupart des organisations des bases/escadres essaient de repérer les sources de données qui pourraient fournir de l'information sur le rendement.

32.130 La mise en vigueur des budgets de fonctionnement a entraîné une foule de conséquences imprévues. Le Ministère l'a reconnu et il élabore actuellement des plans d'action visant à corriger la situation.

32.131 Le Ministère ayant négligé de suivre de près les résultats du vaste exercice de reingénierie qu'il a mené au Quartier général de la Défense nationale (et qui a pris fin en juin 1997) et d'établir des rapports à ce sujet, il est très difficile de déterminer ce qui a vraiment été accompli par les responsables de la mise en oeuvre des plans. Les efforts déployés par le Ministère en vue de changer sa culture de manière à fonctionner davantage comme le secteur privé sont toujours en cours. La nouvelle Direction des changements stratégiques est chargée de s'occuper des diverses initiatives de changement et de l'initiative de réforme de la culture organisationnelle.

32.132 Les efforts déployés dans le but d'améliorer la productivité des services de maintenance des aéronefs semblent avoir porté fruit, bien que l'on ait reporté la création d'un programme de gestion pour le maintien de la qualité.

32.133 Nous pouvons seulement conclure qu'il reste beaucoup à faire avant qu'il soit possible de mesurer la productivité des services de soutien de la Défense et d'utiliser les résultats pour améliorer la rentabilité de ces services.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification avait pour objectifs :

- d'indiquer au Parlement la mesure dans laquelle la Défense nationale a mis en oeuvre les recommandations et les observations de notre rapport de 1996;
- de déterminer si les mesures prises par la direction seraient susceptibles de combler les lacunes constatées;
- de revérifier, pour les années 1996 à 2000, la productivité des services de soutien de la Défense dans les domaines de l'instruction individuelle, de la maintenance des véhicules de type commercial des bases, ainsi que des services de transport des bases, et de faire rapport au Parlement des changements observés;
- de déterminer pourquoi le Ministère a tardé à mettre en oeuvre nos recommandations de 1996 visant l'amélioration de la productivité des services de soutien de la Défense.

Étendue

Nous avons examiné chacune des recommandations que nous avions faites dans notre rapport de 1996. Aux fins d'examen, nous les avons réparties dans deux groupes.

Pour le premier groupe de recommandations, nous avons procédé à une revérification et tenté de mesurer à nouveau les progrès réalisés en vue d'améliorer la productivité des services de soutien. Ce groupe englobait les fonctions de soutien de la maintenance des véhicules de type commercial et de transport des bases/escadres et la fonction de l'instruction individuelle offerte dans les écoles ainsi qu'au niveau des autorités de gestion. Nous ne sommes parvenus qu'à remesurer la fonction d'instruction individuelle en raison des importants changements qu'ont connus, ou que connaissent actuellement, les autres secteurs de soutien sur le plan de l'organisation et des processus.

Pour le second groupe de recommandations, nous nous sommes entretenus avec des représentants aux niveaux national, régional et des bases/escadres. Nous avons également recueilli et analysé des documents fournis par le Ministère en preuve des mesures de gestion qui ont été prises. Ce groupe englobait la planification des activités, les budgets de fonctionnement, la culture organisationnelle, la coordination des changements, deux projets de diversification des modes de prestation des services, la maintenance des aéronefs, les opérations d'approvisionnement des bases et des escadres, ainsi que l'information communiquée au Parlement.

En particulier, nous avons recueilli des données d'examen portant sur la planification des activités, les budgets de fonctionnement et d'autres renseignements obtenus à l'aide d'un ensemble de demandes de renseignements que nous avons envoyées dans 23 bases et escadres et dans 33 escadrons. De plus, nous avons recueilli des renseignements sur les questions liées à l'instruction individuelle en faisant parvenir des demandes de renseignements à 42 écoles, ainsi qu'aux quatre autorités de gestion qui contrôlent ces écoles.

Critères

Pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de nos recommandations, nous nous sommes fondés sur les buts fixés par le Ministère dans la première réponse au rapport de 1996. Le cas échéant, nous avons également examiné les tendances au fil des ans et les mesures de gestion prises ou sur le point d'être prises dans le but de combler les lacunes relevées en 1996.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak
Directeur : David Saunders

Kristen Bond
Sylvie Blais
Lori Buck
Anne Hardy
Joe Lindsay
Haleem Mughal
Kevin Swartz

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Kasurak.

Annexe

Progrès réalisés par le Ministère à l'égard des recommandations faites par le vérificateur général en 1996

Recommandations	Évaluation des progrès		
	Mise en oeuvre complète	**Mise en oeuvre partielle**	**Non mise en oeuvre**
La Défense nationale devrait maintenir un centre ayant pour rôle de coordonner le changement. Ce centre devrait continuer à suivre les activités menées dans le cadre des principales initiatives, s'occuper des problèmes communs et faire rapport à la haute direction. Il devrait en outre continuer de veiller à ce que des procédures soient prévues pour communiquer l'information sur les meilleures pratiques et signaler tout retard ou toute complication à l'attention de la haute direction (paragraphe 34.32).			√
La Défense nationale devrait continuer de surveiller l'état, chez son personnel, de l'adhésion aux convictions et aux valeurs sur lesquelles repose son nouveau système de gestion. Elle devrait renforcer les mesures qui lui permettront d'avoir la certitude que les systèmes de gestion favorisent l'éclosion de la culture organisationnelle désirée (34.41).	√		
La Défense nationale devrait élaborer et mettre à la disposition des gestionnaires des données sur les coûts et le rendement aux fins de la planification des activités. Elle devrait fixer les dates auxquelles les données seraient communiquées à chaque niveau de planification (34.47).		√	
La Défense nationale devrait veiller à ce que les gestionnaires sachent utiliser les budgets de fonctionnement et elle devrait les inciter concrètement à le faire (34.54).		√	
La Défense nationale devrait, dès qu'elle le pourra, faire connaître dans tout le Ministère les renseignements précisant les améliorations réalisées par les trois bases ayant obtenu les meilleurs résultats (34.68).		√	
La Défense nationale devrait noter le coût et le nombre de transactions par employé et utiliser ces données comme indicateurs de rendement. Les gestionnaires devraient pouvoir obtenir facilement les données sur le rendement (34.69).			√

Recommandations	Évaluation des progrès		
	Mise en oeuvre complète	Mise en oeuvre partielle	Non mise en oeuvre
Le ministère de la Défense nationale devrait mettre en place des mesures de la productivité dans toutes les sections des transports des bases. Il devrait établir une date limite à respecter pour la mise en place de ces mesures et fixer des objectifs afin de rehausser la productivité des unités dont le rendement est inférieur à la moyenne (34.78).		√	
Le Ministère devrait surveiller la productivité du personnel affecté aux opérations des transports des bases et rajuster ses effectifs en fonction des besoins (34.79).			√
La Défense nationale devrait revoir et contrôler l'incidence de l'âge de son parc automobile sur la productivité globale de l'entretien des véhicules et apporter les changements qui s'imposent pour accroître cette productivité (34.85).		√	
Le Ministère devrait évaluer les résultats des projets pilotes d'aliénation des véhicules et engager les négociations qui s'imposent avec le Conseil du Trésor pour en arriver à la solution la plus rentable, notamment déterminer les incitatifs que l'on devrait inclure dans l'ensemble du système (34.86).	√		
Le Ministère devrait utiliser le mieux possible les garanties applicables aux véhicules qu'il achète (34.87).		√	
Le Commandement aérien devrait faire profiter le plus grand nombre possible de bases des leçons apprises à Cold Lake (34.99).		√	
Le Commandement aérien devrait fournir le plus tôt possible aux gestionnaires d'unités des données fiables sur les coûts, de manière à améliorer la prise de décisions et la reddition des comptes (34.100).		√	
Le ministère de la Défense nationale devrait évaluer sans tarder s'il a besoin d'instructeurs et de personnel de soutien au-delà des ratios par stagiaire calculés en 1990. Il devrait par la suite rajuster les effectifs de façon régulière afin de répondre aux besoins réels (34.108).			√
Le ministère de la Défense nationale devrait effectuer une évaluation pertinente de ses activités de soutien et en communiquer les résultats les plus significatifs dans les rapports qu'il présente au Parlement (34.111).			√

Source : Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 34 « Défense nationale – La productivité des services de soutien », 1996

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre

Avant-propos et Points saillants

1 La qualité du service

2 Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local

3 Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration

4 Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire

Chapitres 5 et 6

5 Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

6 Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

7 Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi

8 Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever

9 La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre

Avant-propos et Points saillants

10 Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

11 Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions

12 Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

13 L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000
Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité

24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes

33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 33

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 34

Autres observations de vérification

Annexes

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-34F
ISBN 0-662-85257-5
English copies also available

Chapitre 33

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Les travaux de suivi ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

	Page
Points saillants	33-5
Introduction	33-7
Pêches et Océans — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique — 1997, chapitre 14, Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique — 1997, chapitre 15, et La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique — 1999, chapitre 4	33-11
Développement des ressources humaines Canada — Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats — 1997, chapitre 17	33-18
Revenu Canada et le ministère des Finances — Comprendre les variations des recettes fiscales : la taxe sur les produits et services — 1997, chapitre 32	33-22
Revenu Canada — Octroi de l'agrément d'exploitation d'une boutique hors taxes — 1997, chapitre 36	33-25
Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice — L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu — 1998, chapitre 5	33-27
Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix — 1998, chapitre 6	33-31
Le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale — 1998, chapitre 7, et Service canadien du renseignement de sécurité — La construction de l'immeuble abritant l'administration centrale — 1996, chapitre 8	33-34
Promouvoir l'intégrité à Revenu Canada — 1998, chapitre 15	33-40
La gestion du numéro d'assurance sociale — 1998, chapitre 16	33-44
La Stratégie d'information financière — 1998, chapitre 18 et 1999, chapitre 21	33-47
Anciens Combattants Canada — Les pensions d'invalidité — 1998, chapitre 23	33-52
Revenu Canada — Direction de l'impôt international : la gestion des ressources humaines — 1998, chapitre 24	33-57
Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien — 1998, chapitre 27	33-61

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

33.1 Les rapports de cette année indiquent que certaines entités ont mieux réussi que d'autres à mettre en oeuvre des mesures correctives. Bon nombre d'entre elles ont fait des progrès satisfaisants dans certains domaines, avons-nous observé, mais dans beaucoup d'autres, leurs progrès sont décevants. Certaines entités ont pris un bon départ en ce qui concerne la mise en oeuvre des changements, mais elles ont tardé à les parachever. Peu d'entités obtiennent une « note satisfaisante » pour la rapidité de la mise en oeuvre. Nous recommandons fortement à tous les ministères de déployer des efforts accrus pour accélérer le processus.

33.2 Notre vérification de 1998 de certains programmes de subventions et de contributions d'**Industrie Canada** et du **ministère du Patrimoine canadien** nous a permis de constater de piètres pratiques de gestion. Notre suivi a révélé qu'Industrie Canada donne suite de manière satisfaisante à nos recommandations. Cependant, nous avons découvert un nouveau problème — un paiement anticipé de 20 millions de dollars entraînant des frais d'intérêts pour le gouvernement pouvant atteindre 5 millions de dollars. Nous avons constaté que le ministère du Patrimoine canadien n'a pas amélioré, de façon adéquate, la gestion des subventions et des contributions dans le cadre de son Programme du multiculturalisme. Les objectifs du Programme demeurent obscurs et il subsiste encore de graves problèmes compromettant l'exercice d'une diligence raisonnable. Nous prévoyons faire de nouveau rapport l'an prochain sur les progrès réalisés par le Ministère à ce chapitre.

33.3 Notre suivi de trois chapitres antérieurs sur la gestion des pêches de l'Atlantique a révélé que **Pêches et Océans** va de l'avant avec un plan visant l'élaboration et l'approbation d'un cadre pour des pêches durables et la mise en oeuvre d'une nouvelle approche de la gestion des pêches dans l'Atlantique. Même si les plans semblent tenir compte de nos principales recommandations, le Ministère devra parachever la politique et préparer des processus, des procédures et des mesures législatives détaillés à l'appui de la nouvelle approche de gestion avant que nous ne puissions conclure que nos recommandations ont été entièrement appliquées.

33.4 Depuis que nous avons fait rapport sur **le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement**, le processus budgétaire est plus transparent et plus prospectif. L'ajustement des prévisions budgétaires en fonction du facteur de « prudence » figure maintenant explicitement au lieu d'être inclus dans les recettes et les dépenses prévues. De plus, on a étendu la perspective financière de deux à cinq ans, mais cela ne suffit toujours pas à montrer l'incidence du revirement démographique qui se produira entre la première et la troisième décennie du siècle.

33.5 Les ministères et organismes responsables de la planification et de la construction de l'immeuble abritant l'**administration centrale du Service canadien du renseignement de sécurité** et du complexe de **laboratoires fédéraux de santé humaine et animale** ont donné suite à la plupart des recommandations et des observations de la vérification initiale. Toutefois, les laboratoires situés à Winnipeg demeurent fortement sous-utilisés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a commencé que récemment à examiner son rôle de surveillant et ses méthodes afin d'assurer un niveau de surveillance adéquat des grands projets de l'État. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'a pas réglé certaines questions relatives à la passation de marchés telles que la définition des erreurs et des omissions dans les documents contractuels et l'intégration d'incitatifs efficaces qui contribueront à réduire les coûts.

33.6 À la suite de notre vérification de la gestion du numéro d'assurance sociale (NAS), le gouvernement a pris des mesures pour améliorer l'intégrité des données du Registre d'assurance sociale. **Développement des**

ressources humaines Canada a augmenté le nombre d'enquêtes sur les fraudes et les abus touchant le NAS et il prend actuellement des mesures visant à régler d'autres problèmes cernés lors de notre vérification. Toutefois, une étude exhaustive sur l'incidence de l'utilisation du NAS s'avère toujours nécessaire pour bien comprendre les implications pratiques, économiques et politiques de celle-ci.

33.7 Le gouvernement a fait des progrès relativement à la mise en oeuvre de sa **Stratégie d'information financière**, mais il reste encore beaucoup à faire pour que les systèmes financiers et les politiques de mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice soient en place avant l'échéance d'avril 2001. L'intégration à long terme d'une information financière de meilleure qualité dans la prise de décisions de gestion quotidienne est un défi constant.

33.8 En plus des suivis mentionnés ci-dessus, le présent chapitre comprend des rapports des suivis sur l'**Agence des douanes et du revenu du Canada,** le **ministère des Finances, Développement des ressources humaines Canada** et **Anciens Combattants Canada**. D'autres suivis figurent dans divers chapitres des rapports de 2000.

Introduction

33.9 Nous avons comme politique de faire dans toutes nos vérifications des recommandations qui ont pour but de régler les problèmes actuels ou futurs et d'améliorer la gestion du gouvernement. Nous encourageons les entités que nous vérifions à nous faire savoir par écrit si elles approuvent nos recommandations et à nous décrire les mesures correctives qu'elles comptent mettre en oeuvre. Nous publions ensuite ces réponses dans notre rapport afin d'en informer le Parlement et le public.

33.10 Environ deux ans après la vérification initiale, nous faisons un suivi afin de déterminer quelles mesures correctives ont été prises par l'entité. Ces travaux constituent le fondement de notre rapport de suivi.

33.11 Il est important de comprendre ce qu'est le suivi et ce qu'il n'est pas. Sauf dans quelques cas uniques, il ne s'agit pas d'une deuxième vérification des mêmes questions, mais plutôt d'un rapport sur ce que la direction nous dit, ou peut démontrer, concernant l'état d'avancement des mesures prises à la suite de nos recommandations. Notre but n'est pas d'obtenir ni d'examiner de manière exhaustive de nouveaux éléments probants afin de corroborer ou de réfuter les dires de la direction. Nous tentons plutôt d'établir la vraisemblance de ses déclarations et de faire rapport à ce sujet au Parlement.

33.12 Cette année, nous avons inclus des suivis dans chaque volume de notre rapport. En octobre, le chapitre 16 contenait le rapport de suivi de six vérifications antérieures. Nous avons aussi communiqué les résultats d'autres travaux de suivi dans divers chapitres de notre rapport (voir la pièce 33.1).

33.13 Le présent chapitre contient un rapport de suivi sur 16 chapitres (et une observation de vérification) qui avaient fait l'objet d'un premier rapport entre 1996 et 1999. En outre, la pièce 33.2 fait état de la situation de 19 chapitres qui avaient fait l'objet d'un premier rapport entre 1993 et 1998 et qui doivent faire l'objet d'un suivi sous peu.

33.14 Les rapports de suivi de cette année indiquent que certaines entités ont mieux réussi que d'autres à mettre en oeuvre des mesures correctives. Bon nombre d'entre elles ont fait des progrès satisfaisants dans certains domaines, avons-nous observé, mais dans beaucoup d'autres, leurs progrès sont décevants. Certaines entités ont pris un bon départ en ce qui concerne la mise en oeuvre des changements, mais elles ont tardé à les parachever. Peu d'entités obtiennent une « note satisfaisante » pour la rapidité de la mise en oeuvre. Nous recommandons fortement à tous les ministères de déployer des efforts accrus pour accélérer le processus.

Pièce 33.1

Autres travaux de suivi signalés dans d'autres chapitres

Année et chapitre	Titre	Vérificateur responsable	Commentaires
1993			
22	Ministère des Transports — Cessions d'aéroports	Basia Ruta	Inclus dans le chapitre 10 du Rapport d'octobre 2000.
1995			
5	Bureau du surintendant des institutions financières — Secteur des institutions de dépôt	Jeff Greenberg	Rapport de suivi dans le chapitre 16 du Rapport d'octobre 2000.
10	Sociétés d'État — S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance	Brian Strom	Inclus dans le chapitre 18 du Rapport de décembre 2000.
24	Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification	John Hodgins	Rapport de suivi dans le chapitre 16 du Rapport d'octobre 2000.
1996			
3	L'évaluation au gouvernement fédéral	John Mayne	Inclus dans le chapitre 20 du Rapport de décembre 2000.
5	La réforme de la classification et de l'évaluation des postes dans la fonction publique	Katherine Elliott	Inclus dans le chapitre 22 du Rapport de décembre 2000.
9	Agriculture et Agroalimentaire Canada — La protection des végétaux et la santé des animaux : inspection et réglementation	Neil Maxwell	Rapport de suivi dans le chapitre 28 du Rapport de décembre 2000. Autre suivi du chapitre 28 du Rapport de décembre 1998.
14	La qualité du service	Theresa Duk	Inclus dans le chapitre 1 du Rapport d'avril 2000.
34	Défense nationale — La productivité des services de soutien	Peter Kasurak	Inclus dans le chapitre 32 du Rapport de décembre 2000.
1997			
2	La gestion financière : L'élaboration d'un modèle de la capacité	Bruce Sloan	Une vérification de cinq ministères à l'aide du Modèle de la capacité de gestion financière a fait l'objet d'un rapport dans le chapitre 13 du Rapport d'octobre 2000.
4	Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux	Rick Smith	Rapport de suivi dans le chapitre 9 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000.
5	La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses	John Mayne	Inclus dans le chapitre 19 du Rapport de décembre 2000.
11	Vers une gestion axée sur les résultats	John Mayne	Inclus dans le chapitre 20 du Rapport de décembre 2000.
13	Santé Canada — La santé des Premières nations	Ronnie Campbell	Rapport de suivi dans le chapitre 15 du Rapport d'octobre 2000.
19	Transports Canada — La commercialisation du système de navigation aérienne	Hugh McRoberts	Rapport de suivi sur la composante Système de navigation aérienne dans le chapitre 28 du Rapport de décembre 2000.
26	Conseil canadien des relations du travail	Jean Ste-Marie	Rapport de suivi dans le chapitre 16 du Rapport d'octobre 2000.
27	Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé	Rick Smith	Rapport de suivi dans le chapitre 9 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000.
30	Bureau du surintendant des institutions financières — Les assurances et les pensions	Jeff Greenberg	Rapport de suivi dans le chapitre 16 du Rapport d'octobre 2000.
1998			
3	Défense nationale — Équiper et moderniser les Forces canadiennes	Peter Kasurak	Rapport de suivi dans le chapitre 16 du Rapport d'octobre 2000.
4	Défense nationale — Grands projets d'acquisition de biens d'équipement	Peter Kasurak	Rapport de suivi dans le chapitre 16 du Rapport d'octobre 2000.

H

Pièce 33.1 (suite)

Année et chapitre	Titre	Vérificateur responsable	Commentaires
13	Office national de l'énergie	Roger Simpson	Rapport de suivi dans le chapitre 28 du Rapport de décembre 2000.
20	La préparation à l'an 2000 : les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale	Nancy Cheng	Inclus dans le chapitre 25 du Rapport de novembre 1999.

Pièce 33.2

Autres chapitres qui feront l'objet d'un suivi

Année et chapitre	Titre	Vérificateur responsable	Commentaires
1995			
6	Les subventions fédérales au transport — Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*	Hugh McRoberts	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
1996			
19	Revenu Canada — Les programmes de prestation fiscale pour enfants et de crédit pour la taxe sur les produits et services	Basia Ruta	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2002.
1997			
6	Le rendement des marchés	Shahid Minto	Pas de suivi prévu. Le suivi a été fait en partie dans le chapitre 26 du Rapport de décembre 1998.
10	Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique	Rick Smith	Reporté. Rapport de suivi prévu pour le rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2001.
25	Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Le traitement des revendications du statut de réfugié	Liette Dumas-Sluyter	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
1998			
1	Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique	Katherine Elliott	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
2	Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères	Katherine Elliott	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
8	Ministère des Finances — Mesurer l'efficacité et en rendre compte	Jeff Greenberg	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
9	La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives	John Hodgins	Pas de suivi prévu. Il s'agissait d'une étude qui fera l'objet d'un suivi dans le cadre des vérifications d'attestation continues.
10	Commission canadienne des droits de la personne; Comité du tribunal des droits de la personne	Alan Gilmore	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2002.
11	Agriculture et Agroalimentaire Canada — Le programme des avances en espèces	Neil Maxwell	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
12	La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments	John Mayne	Aucun suivi n'est prévu. Il s'agissait d'une étude qui ne contenait pas de recommandations.
14	Affaires indiennes et du Nord Canada — Les revendications territoriales globales	Grant Wilson	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
17	Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	Ronnie Campbell	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
19	Le commerce électronique : la conduite des affaires du gouvernement par Internet	Nancy Cheng	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
21	Agence canadienne de développement international — Les programmes géographiques	John Hitchinson	Pas de suivi prévu. Il s'agissait du troisième volet d'un suivi graduel dont les résultats ont été présentés dans le chapitre 13 du Rapport de 1995 et le chapitre 29 du Rapport de 1996.
22	La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie : suivi des progrès	Peter Simeoni	Pas de suivi prévu. Ce chapitre constituait un suivi du chapitre 15 du Rapport de 1996.
25	Transports Canada — Les investissements dans les routes	Hugh McRoberts	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.
26	La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique	Hugh McRoberts	Reporté. Rapport de suivi prévu en 2001.

Pêches et Océans — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique — 1997, chapitre 14, Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique — 1997, chapitre 15, et La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique — 1999, chapitre 4

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur : Kevin Potter

Contexte

33.15 Dans notre rapport de 1997, nous avions fait état de la gestion, par Pêches et Océans, de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique. La pêche du poisson de fond avait été brusquement réduite à la suite du quasi-effondrement de nombreuses pêches commerciales. Dans le chapitre 14, nous avions recommandé que le Ministère tente de cerner l'apport le plus probable des divers facteurs à l'effondrement des stocks de poisson de fond. En outre, nous avions recommandé que le Ministère élabore une stratégie en vue de réduire davantage la capacité de l'industrie du poisson de fond, qu'il établisse des indicateurs mesurables et des attentes de rendement et qu'il élabore une politique-cadre nationale visant à assurer le maintien de la ressource halieutique. En outre, nous avions recommandé que le Ministère renouvelle ses efforts afin que le gouvernement clarifie, dans la législation, ses objectifs en matière de pêche.

33.16 Dans le chapitre 15 de notre rapport de 1997, nous avions examiné la gestion, par le Ministère, de l'élément de retrait de permis de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA), sa gestion des stocks de poisson de fond ainsi que les nouvelles modalités de partenariat avec les pêcheurs. Nous avions recommandé que le Ministère fasse en sorte que la responsabilité de la conservation des stocks soit une partie intégrante de toute entente avec les pêcheurs et qu'il améliore les systèmes et les processus de contrôle et de surveillance des principales espèces de poisson de fond. En outre, nous avions souligné qu'il y avait encore une surcapacité, même si 545 permis de pêche du poisson de fond avaient été retirés.

33.17 Dans notre rapport de 1999, nous avions présenté notre vérification de la gestion, par Pêches et Océans, des pêches lucratives de mollusques et de crustacés dans l'Atlantique. En 1997, les débarquements atteignaient 920 millions de dollars, soit 81 p. 100 de la valeur de tous les débarquements dans la région. Nous avions souligné qu'il existait encore de graves faiblesses dans la gestion des pêches. Nous avions recommandé que le Ministère :

- mette en oeuvre un cadre pour des pêches durables;
- fasse clarifier par le gouvernement les objectifs des pêches dans la loi;
- remédie aux faiblesses dans ses systèmes et processus de contrôle et de surveillance des pêches de mollusques et de crustacés;
- élabore, à terme et en consultation avec les pêcheurs et les autres intervenants, des points de référence biologiques et des lignes directrices sur la conservation afin de formuler des recommandations concernant les décisions sur l'utilisation de la ressource;
- clarifie ses objectifs de cogestion et, le cas échéant, demande l'approbation du

Pêches et Océans devra faire preuve de diligence pour mettre entièrement en oeuvre le cadre pour des pêches durables.

Parlement pour mettre en oeuvre cette démarche.

33.18 Le 2 juin 1999, le Comité permanent des comptes publics a publié son 30e rapport, fondé sur l'examen du Chapitre 4 de notre rapport de 1999. Le Comité a fait neuf recommandations pour améliorer la gestion, par le Ministère, des ressources halieutiques. En plus de souscrire à nos recommandations, le Comité a recommandé que le Ministère :

- étudie à fond la capacité de capture dans les pêches de l'Atlantique;
- obtienne une évaluation indépendante et objective de ses capacités scientifiques;
- fasse part au Comité des mesures appliquées pour que l'utilisation de comptes à des fins déterminées et autres modalités financières conclues avec des tiers respectent fidèlement les exigences des lois et des politiques.

Étendue

33.19 Nos observations faites dans ce suivi reposent sur l'examen des documents qui nous ont été remis et sur les entrevues que nous avons menées auprès des représentants du Ministère. Les documents comprenaient :

- la réponse du gouvernement au 30e rapport du Comité permanent des comptes publics, octobre 1999;
- le rapport d'étape du Ministère pour les Chapitres 14 et 15 de notre rapport de 1997 et le Chapitre 4 de notre rapport de 1999;
- la dernière version du document « La gestion des pêches sur la côte de l'Atlantique — Un document de travail sur les orientations stratégiques et les principes », septembre 2000.

Le document de travail permettra au public de prendre part à l'établissement d'un cadre durable pour les pêches de l'Atlantique et s'inscrit dans la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA).

Conclusion

33.20 Le Ministère va de l'avant avec un plan visant l'élaboration et l'approbation d'un cadre pour des pêches durables dans l'Atlantique. La consultation publique au sujet du document de travail sur la gestion des pêches de la côte atlantique est un des principaux éléments de ce plan. Toutefois, aucune date n'a été établie pour la préparation et l'application du cadre. Le Ministère devra faire preuve de diligence pour voir à sa mise en oeuvre complète.

33.21 Le Ministère nous a informés que des modifications législatives ne seraient pas envisagées tant que le cadre pour des pêches durables n'aura pas été parachevé et approuvé par le Cabinet. Nous appuyons cette position.

33.22 La première étape de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA) du Ministère consiste à définir l'orientation stratégique et les objectifs. La deuxième permettra de mettre en oeuvre une nouvelle approche de la gestion des pêches. Le Ministère a entamé cette deuxième étape tout en poursuivant les travaux de la première. Même si le Ministère en est au stade initial de l'élaboration de sa nouvelle approche, la Gestion des pêches fondée sur les objectifs, nous avons remarqué qu'il semblait tenir compte des recommandations formulées dans le rapport du Comité des comptes publics et dans nos rapports de 1997 et 1999.

33.23 Nous sommes d'avis que la RPPA du Ministère constitue un pas important dans la mise en oeuvre de nos principales recommandations. Cependant, le Ministère devra parachever la politique et préparer des processus, des procédures et des mesures législatives détaillés à l'appui de la nouvelle approche de gestion, avant que nous ne puissions conclure que nos

recommandations ont été entièrement appliquées.

33.24 Le Ministère n'a pas répondu aussi bien à la recommandation du Comité des comptes publics voulant que soit effectuée une évaluation indépendante et objective de la capacité scientifique du Ministère et qu'elle soit présentée au Comité au plus tard le 31 mars 2000. Dans sa réponse au Comité des comptes publics, le gouvernement a laissé savoir qu'il effectuerait un examen, lequel comprendrait un aperçu des capacités scientifiques d'autres pays où les pêches sont importantes et qu'il se pencherait surtout sur la science requise par le mandat du Ministère. La Direction générale de l'examen du Ministère a retenu les services d'un consultant qui parachève actuellement cet examen de la capacité scientifique. À notre avis, selon la première ébauche de l'examen, les engagements pris par le gouvernement envers le Comité des comptes publics ne sont pas remplis.

Observations

Première étape — La Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique et un nouveau cadre pour des pêches durables

33.25 Dans son document de travail sur la gestion des pêches de la côte atlantique, le Ministère propose un cadre stratégique qui transforme son rôle dans la gestion des pêches; de la microgestion où il participe largement aux opérations courantes, le Ministère passe à l'orientation des politiques et des stratégies. Le document de travail n'appuie pas une orientation en particulier, mais aborde quatre domaines de la gestion des pêches : la conservation, la viabilité économique et sociale, l'accès et les allocations, et la régie.

33.26 Le Ministère a proposé que soient tenues, au cours de l'automne 2000, des consultations publiques au sujet du document de travail. Une fois ces consultations terminées, le Ministère prévoit parachever son cadre pour des pêches durables et demander l'approbation du Cabinet. Le Ministère nous a informés que si certains éléments du cadre ne pouvaient être appliqués aux termes des lois en vigueur, des modifications législatives seraient proposées.

Deuxième étape — La Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique et la mise en oeuvre du cadre

33.27 Sans préjuger de l'issue de la première étape de la RPPA, le Ministère a commencé des travaux détaillés pour appliquer certains aspects du cadre pour des pêches durables. Il prévoit établir des objectifs de conservation ou des points de référence biologiques à long terme comme pierres d'assise de la gestion des pêches individuelles. Ensuite, le Ministère établira des objectifs de conservation à court ou à moyen terme dans le cadre de l'approche de la gestion des pêches fondée sur les objectifs.

33.28 Voici d'autres aspects principaux de la nouvelle approche de gestion des pêches :

- les principes de gestion des risques comme fondement des stratégies de gestion;
- une approche prudente (opter pour la prudence dans les décisions);
- une approche écosystémique (tenir compte des rapports entre les espèces et des caractéristiques des habitats);
- des systèmes et processus de contrôle et de surveillance qui appuient les stratégies de gestion.

Le Ministère prévoit mettre cette nouvelle approche à l'essai pour certaines pêches au cours de la saison 2000-2001.

33.29 Récemment, le Ministère a commencé à élaborer un cadre de gestion du rendement qui repose sur des pêches individuelles et sur une gestion par

objectifs. Grâce à ce cadre, le public et le Parlement seront informés des objectifs et des réalisations du Ministère en matière de conservation et d'utilisation durable de la ressource et ce, au moyen de données sommaires pour chaque pêche. L'ébauche du Rapport sur le rendement du Ministère pour la période prenant fin le 31 mars 2000 fait référence à l'élaboration d'un cadre conceptuel de mesure des résultats obtenus en matière de conservation. La mise en oeuvre du nouveau cadre de gestion du rendement dépend de la mise en oeuvre de la gestion par objectifs dans chacun des 160 types de pêches, ou davantage, à l'échelle du pays.

33.30 Le Ministère a répondu à beaucoup des recommandations faites dans le Chapitre 14 de notre rapport de 1997, le Chapitre 4 de notre rapport de 1999 et le 30[e] Rapport du Comité permanent des comptes publics. Toutefois, le Ministère a beaucoup à faire pour élaborer et appliquer un cadre pour des pêches durables dans l'Atlantique.

Le Ministère réoriente ses efforts de contrôle et de surveillance

33.31 Le Ministère a déclaré qu'il adopte une approche plus stratégique et plus intégrée de la surveillance et de l'application traditionnelles des règlements de pêche. Cette nouvelle approche n'a pas encore été mise en place, mais nous avons observé plusieurs initiatives en cours qui font écho à nos recommandations :

- Le Ministère a mis au point de nouveaux systèmes d'information pour appuyer l'application des règlements de pêche.
- Le Ministère met à l'essai de nouvelles techniques pour intégrer des données de sources multiples (surveillance aérienne et maritime, observateurs en mer et programmes de contrôle à quai), en temps réel, afin de mieux comprendre les risques d'application.
- Le Ministère envisage la possibilité d'utiliser des technologies — p. ex. satellites — pour rationaliser le contrôle.
- Le Ministère a créé de nouveaux postes et a débloqué des fonds pour mettre en oeuvre ces initiatives.

33.32 À compter du 1[er] janvier 1999, les règles régissant le Programme de contrôle à quai ont été modifiées. On cherchait ainsi à renforcer l'environnement de contrôle entourant les entreprises de contrôle à quai et à permettre de consigner de l'information plus exacte et plus opportune sur les débarquements. De telles modifications sont importantes et répondent à nos recommandations. En outre, le Ministère a retenu les services d'une organisation indépendante pour évaluer la documentation des entreprises de contrôle à quai et leur application des systèmes de contrôle de la qualité en regard des normes qu'il prépare lui-même. Toutefois, le Ministère n'a pas encore appliqué de processus lui donnant l'assurance que le Programme de contrôle à quai fonctionne de façon efficace.

On étudie toujours la capacité de pêche

33.33 Nous avions formulé certaines questions sur l'incidence limitée des initiatives prises par le Ministère pour réduire la capacité de capture et sur les décisions subséquentes de permettre une augmentation de la capacité dans les pêches au crabe et à la crevette. Le Comité des comptes publics a recommandé que le Ministère prépare une étude de la capacité de capture dans les pêches de l'Atlantique; cette étude clarifierait la définition de capacité du Ministère, présenterait des moyens de cerner les tendances et permettrait d'aborder la question de la capacité dans le Rapport sur le rendement du Ministère, et ce, dès le rapport sur la période prenant fin le 31 mars 2000.

33.34 En mars 1999, le Conseil des ministres de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

a approuvé le plan d'action international visant la gestion efficace, équitable et transparente de la capacité de pêche, de préférence en 2003 et au plus tard, en 2005. Dans sa réponse à la recommandation du Comité des comptes publics, le gouvernement du Canada s'est engagé à être l'un des premiers pays à présenter un plan d'action pour la gestion de la capacité de pêche.

33.35 Le Ministère a constitué un groupe de travail pour élaborer le plan d'action canadien. Les mesures qui sont conformes à la recommandation du Comité des comptes publics comprennent :

- l'élaboration d'un processus de mesure systématique de la capacité de capture des pêches canadiennes d'ici la fin de 2001;
- la consultation de l'industrie et des provinces au cours de 2001, au sujet des niveaux de la capacité de capture et des options en vue d'un plan d'action;
- la préparation de plans pour gérer la surcapacité le cas échéant, d'ici la fin de 2002.

Dans sa réponse au Comité des comptes publics, le gouvernement a signalé qu'il présenterait un rapport d'étape sur ces initiatives dans le Rapport sur le rendement du Ministère pour la période prenant fin le 31 mars 2000. Cependant, la version provisoire du Rapport sur le rendement que nous avons examinée ne donnait pas d'information sur l'état de ces initiatives.

Mesures additionnelles de restructuration et d'adaptation des pêches

33.36 Le 19 juin 1998, le gouvernement a annoncé une série de mesures pour offrir aux personnes des options quant à leur avenir, aider les collectivités de pêcheurs à diversifier leur économie et miser sur les possibilités d'une nouvelle économie. Certaines de ces mesures que prévoit le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes (PARPC) s'appliquent aux collectivités et aux personnes, non seulement dans l'Atlantique et au Québec, mais aussi sur la côte ouest.

33.37 Voici les objectifs du PARPC qui concernent l'Atlantique :

- mettre fin à la LSPA;
- poursuivre la restructuration de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique;
- favoriser l'adaptation des personnes et des collectivités;
- assurer l'équilibre et l'équité entre les régions.

Le gouvernement a déclaré que ces objectifs doivent être réalisés de concert avec les gouvernements provinciaux au besoin.

33.38 En tout, 760 millions de dollars ont été alloués pour appliquer les mesures dans l'Atlantique. Ces mesures comportent une gamme d'initiatives pour aider les gens qui se retirent définitivement des pêches à profiter des nouvelles possibilités. Elles sont axées sur des stratégies à long terme de perfectionnement des ressources humaines et de développement des économies des collectivités. On cherche à doter de compétences les personnes et les collectivités et à leur fournir l'aide dont elles ont besoin pour se préparer à vivre autrement que de la pêche.

33.39 Pêches et Océans applique la mesure de retrait de permis de pêche du poisson de fond prévue par le PARPC. Le 1er août 2000, le Ministère avait retiré 1 902 permis au coût de 167 millions de dollars. Trois cent deux permis additionnels avaient été retirés à la suite de mesures de retraite anticipée prises par Développement des ressources humaines Canada.

33.40 Le retrait de ces permis de pêche du poisson de fond est important pour la gestion de la pêche. Cependant, comme

nous l'avons signalé au paragraphe 33.35, le Ministère est encore en train d'élaborer des moyens pour mesurer et, au besoin, gérer la surcapacité de pêche. Par conséquent, le Ministère ne connaît pas l'incidence de ces mesures sur la capacité de pêche.

On délivre encore des permis de pêche des mollusques et crustacés à Terre-Neuve

33.41 Notre rapport d'avril 1999 faisait état des répercussions négatives possibles liées à la délivrance de nouveaux permis temporaires pour la pêche à la crevette et au crabe des neiges dans la région de Terre-Neuve. Après la publication de ce rapport, le Ministère a encore délivré 59 permis temporaires de pêche à la crevette et 209 permis temporaires de pêche au crabe des neiges à des pêcheurs de la région de Terre-Neuve. Nous continuons de nous préoccuper des répercussions possibles de ces permis temporaires additionnels sur la capacité.

Modalités de cogestion : aucun changement dans la situation

33.42 Nos recommandations au sujet des modalités de cogestion conclues avec les pêcheurs étaient axées sur la nécessité de préciser les objectifs de cogestion et, au besoin, de chercher à apporter des modifications législatives pour approuver cette approche. De plus, le Comité des comptes publics a recommandé que le Ministère énonce les mesures qu'il a adoptées pour que son utilisation de comptes à des fins déterminées et les modalités financières respectent fidèlement les exigences des lois, règlements et politiques.

33.43 Le Ministère n'a pas reconnu le besoin d'appliquer ces recommandations. Il estime disposer de suffisamment de pouvoirs législatifs pour toutes ses modalités et activités actuelles de cogestion. Cependant, le Ministère a déclaré que ses comptes à des fins déterminées n'étaient pas utilisés « strictement » dans les limites de la politique du Conseil du Trésor. Il a ajouté attendre que le Conseil du Trésor précise celle-ci à la suite d'un examen interne.

33.44 Le Ministère gère toujours ses modalités de cogestion de la même façon qu'en 1999. Cependant, il revoit ses modalités conclues avec les pêcheurs et leur participation à la gestion des pêches dans le cadre de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA). Par conséquent, il est possible que la révision réponde à nos questions.

Étude insuffisante de la capacité scientifique

33.45 Le Comité des comptes publics a recommandé que le Ministère effectue une évaluation indépendante et objective de sa capacité scientifique et qu'il lui fasse rapport au plus tard le 31 mars 2000. Dans la réponse du gouvernement à cette recommandation, le Ministère a informé le Comité des comptes publics qu'il confierait un tel examen à un organisme indépendant de l'extérieur. L'examen comprendrait un aperçu des capacités scientifiques d'autres pays où les pêches sont importantes et serait axé sur les connaissances scientifiques requises par le mandat du Ministère.

33.46 La Direction générale de l'examen du Ministère a retenu les services d'un consultant qui effectue actuellement cet examen de la capacité scientifique. D'après la première version de l'examen, les engagements du gouvernement envers le Comité des comptes publics ne sont pas remplis.

33.47 La Direction des sciences de Pêches et Océans nous a informés qu'elle menait elle aussi son propre examen de son évaluation des stocks et autres activités en sciences halieutiques.

Facteurs qui ont contribué à l'effondrement des stocks de morue

33.48 Un des projets permanents de la Direction des sciences a été de déterminer et d'évaluer la contribution relative, au fil des années, des divers facteurs qui ont mené à l'effondrement des stocks. Dans le rapport intitulé Accounting for Mortality of Cod in the Canadian Atlantic (*Rapport sur la mortalité de la morue dans l'Atlantique canadien*), la Direction des sciences a conclu que la pêche avait été très intense au cours des années qui ont précédé l'effondrement. De plus, elle conclut que la mortalité naturelle a été au moins deux fois supérieure aux valeurs estimatives sur lesquelles s'est appuyé le Ministère pour évaluer les stocks. Toutefois, au bout du compte, la Direction des sciences ne peut expliquer près de la moitié de la mortalité totale de la morue au cours de la période qui a précédé l'effondrement des stocks.

33.49 Le rapport conclut ce qui suit :

> Premièrement, l'incertitude subsistera et l'utilisation des ressources doit être prudente, à la lumière tant d'un présent incertain que d'un avenir encore plus nébuleux. Deuxièmement, le contrôle attentif et constant de nombreux aspects des stocks de morue et de parties d'écosystème est absolument nécessaire pour comprendre, et parfois réduire, l'incertitude. Troisièmement, nous devons intégrer notre information sur tous les stocks, zones géographiques et disciplines scientifiques pour en tirer des idées qui s'appliqueront aux conseils scientifiques et à la gestion des ressources. (Traduction non officielle)

33.50 Nous croyons que les travaux du Ministère au sujet de la mortalité de la morue répondent adéquatement à nos questions.

Développement des ressources humaines Canada — Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats — 1997, chapitre 17

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Theresa Duk

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a fait des progrès satisfaisants quant à la gestion axée sur les résultats, à l'égard de la gestion des comptes débiteurs et de la protection des fonds publics contre la fraude et l'abus.

Contexte

33.51 En 1997, nous avions examiné l'information communiquée au Parlement sur les résultats des deux plus importants programmes du Ministère : le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Compte d'assurance-emploi (CAE). Nous avions alors axé notre vérification sur deux activités propres à Développement des ressources humaines Canada (DRHC) — la gestion des comptes débiteurs et la protection des fonds publics contre la fraude et l'abus.

33.52 Nous avions constaté que DRHC avait fait des progrès dans la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats à l'égard des deux activités examinées. Cependant, l'information communiquée au Parlement sur les résultats du RPC et du CAE était incomplète.

Étendue

33.53 Au cours de nos travaux de suivi, nous avons examiné les rapports d'étape de DRHC qui faisaient suite à nos recommandations de 1997 et aux recommandations connexes du Comité permanent des comptes publics. Nous avons aussi mené des entrevues et examiné les documents pertinents.

Conclusion

33.54 DRHC a fait des progrès satisfaisants quant à la gestion axée sur les résultats à l'égard des deux activités que nous avions examinées, soit la gestion des comptes débiteurs et la protection des fonds publics contre la fraude et l'abus. Par contre, nous l'encourageons fortement à parachever ses politiques harmonisées et son système ministériel de comptes débiteurs (SMCD) et à les mettre en oeuvre afin d'améliorer le recouvrement des comptes débiteurs.

33.55 Nous avons constaté que l'information communiquée au Parlement est toujours incomplète. DRHC a fait peu de progrès en ce qui concerne le rapport annuel du Régime de pensions du Canada. En outre, le Ministère ne produit aucun rapport annuel détaillé sur le Compte d'assurance-emploi. Les rapports de 1998, 1999 et 2000 de l'actuaire en chef sur le taux de cotisation à l'assurance-emploi peuvent être obtenus sur demande et consultés sur le site Web de DRHC. Nous croyons toutefois que si les analyses actuarielles de l'actuaire en chef étaient déposées devant le Parlement, cela aiderait celui-ci et les citoyens à comprendre certains facteurs utilisés pour l'établissement du taux de cotisation.

33.56 Nous avons noté que les indicateurs principaux de rendement du Ministère étaient demeurés assez stables au cours des trois dernières années. En revanche, aucun ne mesure les coûts ni l'efficience. Le Ministère doit aussi prendre des mesures afin de rendre les données sur le rendement plus crédibles.

Observations

La gestion des comptes débiteurs

33.57 Progrès concernant l'intégration et l'harmonisation complètes des comptes débiteurs. En 1997, nous avions recommandé que DRHC termine la mise en oeuvre de sa stratégie d'intégration et d'harmonisation des comptes débiteurs.

33.58 Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a fait des progrès satisfaisants dans la mise en oeuvre de nos recommandations. DRHC doit cependant accorder la priorité à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques harmonisées pour tous les comptes débiteurs. Il doit aussi mettre au point dès que possible le nouveau système ministériel de comptes débiteurs (SMCD), qui est son grand livre auxiliaire des comptes débiteurs. Les comptes débiteurs d'assurance-emploi et de la sécurité de la vieillesse sont censés être transférés au SMCD en 2001-2002. Jusqu'ici, environ 80 p. 100 de la valeur totale du portefeuille des débiteurs a été transférée.

33.59 Le Ministère a récemment élaboré, à des fin d'examen et d'approbation, des ébauches de politiques qui portent sur des questions clés ayant trait au recouvrement des débiteurs, notamment dans les cas de préjudice indu et de facturation des intérêts. Le règlement sur les intérêts du Secrétariat du Conseil du Trésor autorise la facturation des intérêts sur les comptes débiteurs depuis avril 1996. Toutefois, l'imputation d'intérêt aux comptes débiteurs d'AE et des programmes de la Sécurité du revenu (PSR) ne devrait pas commencer avant les exercices financiers 2001 et 2003 respectivement.

33.60 DRHC a fait des progrès pour ce qui est de regrouper la gestion des activités de recouvrement et de la transférer à la Direction des services financiers et administratifs (DSFA). Toutefois, les employés des programmes gèrent encore une grande partie des comptes d'AE, bien qu'une analyse récente ait révélé que les agents spécialisés en recouvrement de la DSFA sont plus efficaces dans les activités de perception.

33.61 Les indicateurs de rendement et les attentes sont utilisés pour une grande partie de la valeur totale du portefeuille. En 1997, nous avions observé que les aspects importants de la gestion du portefeuille des comptes débiteurs n'avaient pas tous des indicateurs ni des cibles de rendement. Au cours de notre suivi, nous avons constaté que DRHC avait établi des indicateurs de rendement pour une grande partie de la valeur totale du portefeuille et qu'il avait utilisé l'information obtenue pour améliorer les pratiques de recouvrement. Il a fixé des objectifs pour le recouvrement des prêts étudiants en souffrance, ainsi que pour les comptes d'AE et des PSR, qui sont gérés par ses centres de recouvrement. Cependant, aucune cible en dollars n'a été fixée pour le recouvrement des comptes d'AE et des PSR gérés par les employés des programmes.

33.62 Analyse plus approfondie du rendement. En 1997, nous avions constaté que le Ministère n'analysait pas de façon approfondie les causes des changements dans la rentabilité des activités de recouvrement et dans la qualité du portefeuille des comptes débiteurs. Au cours de notre suivi, nous avons observé que DRHC avait évalué la rentabilité de certaines méthodes de recouvrement telles que le recours aux agences de recouvrement du secteur privé. Le Ministère a analysé les tendances de l'âge chronologique des comptes débiteurs et des taux de recouvrement annuels et a tenté de trouver les causes des changements du rendement. Un examen de la qualité du portefeuille a entraîné un très grand nombre de radiations. DRHC nous a informés qu'il met au point un rapport informatisé des comptes débiteurs grâce auquel il pourra faire des analyses du rendement plus opportunes et plus approfondies.

33.63 Amélioration des pratiques de recouvrement. En 1997, nous avions recommandé que DRHC renforce ses pratiques de recouvrement pour le Programme d'assurance-emploi et les PSR afin de mieux orienter les efforts de gestion vers les résultats à atteindre. Selon

DRHC doit accorder la priorité à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques harmonisées pour tous les comptes débiteurs et à la mise au point rapide du nouveau système ministériel de comptes débiteurs.

DRHC n'a pas fixé de cibles en dollars pour le recouvrement des comptes gérés par les employés des programmes, contrairement à ce qu'il a fait pour ses comptes de l'assurance-emploi et des programmes de la Sécurité du revenu gérés par ses centres de recouvrement.

ce que nous a dit la direction pendant le suivi, les priorités en matière de recouvrement pour les comptes d'AE et des PSR sont fondées sur le risque et le profil du débiteur. En outre, pour le recouvrement des comptes d'AE, les actifs du débiteur sont pris en considération lors de l'évaluation de la capacité de payer, ce qui n'est pas le cas pour les comptes des PSR. Les montants à recouvrer des paiements de prestations, avant leur versement, sont prédéterminés par les PSR, même si les actifs du débiteur permettent un recouvrement immédiat de toute la dette ou d'une grande partie de celle-ci.

Le rapport annuel de 1998-1999 du Régime de pensions du Canada (RPC) ne contenait que de l'information minime sur le mandat du RPC, peu de liens entre les objectifs et les stratégies et peu de comparaisons entre le rendement et les attentes.

Protection de l'intégrité des programmes

33.64 L'un des principaux objectifs du Ministère est de protéger les fonds publics contre la fraude et l'abus — ce qui constitue l'intégrité des programmes — afin de s'assurer que les montants sont versés à tous les demandeurs, et seulement à ceux-là qui y ont droit. DRHC a mis en place des activités visant à prévenir, à détecter et à contrer la fraude et l'abus pour le Programme d'assurance-emploi et les programmes de la Sécurité du revenu (PSR).

33.65 Protéger l'intégrité des programmes de la Sécurité du revenu : la mesure des résultats et la définition des attentes marquent des progrès. Au cours de notre suivi, nous avons constaté que la direction a fait des progrès satisfaisants quant à l'établissement de mesures de rendement et à la définition d'attentes pour les activités de la protection de l'intégrité des PSR. Toutefois, il n'a pas encore préparé un rapport détaillé unique comparant les résultats avec les attentes en matière de rendement. La direction nous a dit que les responsables des PSR sont en train d'élaborer un cadre de gestion de la qualité et des processus de surveillance à cet égard qui devraient conduire à une gestion des programmes davantage axée sur les résultats.

33.66 Protéger l'intégrité du Programme d'assurance-emploi : l'analyse du rendement s'est améliorée. En 1997, nous avions recommandé que DRHC analyse à fond les causes des écarts entre les résultats escomptés et réels de la Direction des enquêtes et du contrôle du Programme d'assurance-emploi et qu'il analyse les fluctuations dans la rentabilité des méthodes d'enquête utilisées. La Direction est chargée de protéger contre la fraude et l'abus les prestations de revenu versées aux termes de la Partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Lors de notre suivi, nous avons constaté que DRHC informe maintenant les gestionnaires sur les causes des écarts entre les résultats réels et escomptés et qu'il indique les mesures correctives à prendre; par ailleurs, la profondeur de l'analyse varie. Cependant, DRHC n'a pas évalué la rentabilité de chaque méthode d'enquête parce qu'il n'a pas l'information nécessaire sur les coûts. Le Ministère n'a pas encore mis en oeuvre les autres mesures énoncées dans sa réponse initiale à cette recommandation, formulée en 1997, c'est-à-dire, un sondage auprès du personnel de première ligne et une étude d'évaluation. Cette étude est en cours et vise à déterminer la nature et l'étendue des abus et de la mauvaise utilisation du Programme d'assurance-emploi. Le Ministère prévoit déposer son rapport sur les résultats de l'évaluation en 2004.

Information au Parlement

33.67 Peu d'amélioration dans le rapport annuel du Régime de pensions du Canada. En 1997, nous avions recommandé que le rapport annuel du RPC reflète le mandat, les objectifs et les stratégies du Régime. Nous avions ajouté qu'il devrait comprendre plus d'information prospective et, aussitôt qu'elle serait disponible, de l'information plus complète sur le rendement par rapport aux attentes. Nous avons constaté

que DRHC a réalisé peu de progrès à la suite de cette recommandation. Ainsi, le rapport annuel de 1998-1999 ne contenait que de l'information minime sur le mandat du RPC, peu de liens entre les objectifs et les stratégies et peu de comparaisons entre le rendement et les attentes. De plus, le rapport renfermait peu d'information prospective; par exemple, l'incidence du vieillissement de la population. DRHC se propose d'améliorer son rapport annuel sur le RPC de 1999-2000.

33.68 Aucun rapport annuel sur le Compte d'assurance-emploi. En 1997, nous avions recommandé que DRHC produise un rapport donnant une information complète, pertinente et actuelle sur les principales activités liées au CAE. Le Comité permanent des comptes publics a recommandé que la *Loi sur l'assurance-emploi* soit modifiée pour exiger que DRHC prépare un rapport annuel à la Chambre des communes sur le CAE. DRHC nous a informés que ses rapports annuels sur le rendement et ses rapports sur les plans et les priorités contiennent de l'information sur les activités, les résultats et la gestion des ressources liées au Compte. Il a de plus indiqué qu'on trouve maintenant sur son site Web une information pertinente sur le CAE provenant de diverses sources. Cette information est cependant fragmentée; il est donc difficile d'évaluer le rendement financier et opérationnel du Compte. Étant donné l'importance du CAE, nous croyons qu'il serait avantageux pour le Parlement d'obtenir toute l'information importante dans un seul rapport.

33.69 Les rapports de l'actuaire en chef sur le CAE sont rendus publics. En 1997, nous avions fait remarquer que les analyses actuarielles nécessaires à l'établissement du taux de cotisation du Compte d'assurance-emploi n'étaient pas déposées au Parlement, contrairement à celles qui ont trait aux rapports sur le Régime de pensions du Canada. Comme nous l'avons constaté lors de notre suivi, ces analyses ne sont toujours pas déposées au Parlement. Selon DRHC toutefois, les rapports de 1998, 1999 et 2000 de l'actuaire en chef peuvent être obtenus sur demande et consultés sur le site Web du Ministère. Nous croyons que le dépôt des analyses actuarielles de l'actuaire en chef pourrait aider à mieux comprendre certains des facteurs utilisés pour l'établissement du taux de cotisation.

Gestion axée sur les résultats

33.70 Les indicateurs principaux de rendement sélectionnés par le Ministère sont demeurés assez stables. En 1997, nous avions recommandé que les indicateurs principaux sélectionnés soient en place un certain temps afin que le Ministère évalue le rendement au fil des ans et que le choix des indicateurs principaux tienne compte des coûts. Nous avions aussi signalé que DRHC doit s'assurer de la qualité des données sur le rendement en vue d'en hausser la crédibilité.

Les indicateurs principaux de rendement sélectionnés par DRHC sont demeurés assez stables au cours des trois dernières années. Par contre, aucun ne fournit d'information sur les coûts et l'efficience.

33.71 Nous avons observé que les indicateurs principaux de rendement sélectionnés par le Ministère sont demeurés assez stables au cours des trois dernières années. Par contre, aucun ne fournit d'information sur les coûts ni sur l'efficience. Dans sa réponse aux recommandations du Comité permanent des comptes publics concernant notre chapitre de 1997, DRHC avait convenu de communiquer d'autres données au Parlement sur les coûts et l'efficience de manière à donner une image globale du rendement du Ministère. Dans le présent suivi, nous avons constaté qu'on avait mis à l'essai des méthodes d'établissement des coûts pour le Programme d'assurance-emploi et les programmes de la Sécurité du revenu en vue d'établir le coût du traitement des demandes et des réclamations. Nous incitons aussi DRHC à prendre les mesures nécessaires pour rendre ses données sur le rendement plus crédibles.

Revenu Canada et le ministère des Finances — Comprendre les variations des recettes fiscales : la taxe sur les produits et services — 1997, chapitre 32

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Jamie Hood

Contexte

33.72 Notre chapitre de 1997 avait pour objet de déterminer s'il était possible, pour Revenu Canada (maintenant l'Agence des douanes et du revenu du Canada) et le ministère des Finances, d'améliorer leurs analyses des mouvements des recettes de la taxe sur les produits et services (TPS). Une bonne analyse peut permettre au gouvernement de mieux déceler les erreurs, de mieux cerner les nouvelles tendances dans l'économie, d'améliorer l'exactitude de ses prévisions des recettes fiscales, des excédents et des besoins d'emprunts nets et donc aussi, de renforcer la crédibilité des renseignements financiers fournis au Parlement. Une bonne analyse des mouvements des recettes aiderait aussi l'Agence dans la mise en oeuvre de ses programmes et dans l'application de diverses mesures visant à déceler les stratagèmes d'évitement fiscal utilisés par les inscrits et à relever les changements dans l'observation de la loi par ces derniers. En 1997, nous avions fait certaines observations et recommandations en vue d'améliorer le processus d'analyse ainsi que l'actualité et la fiabilité des données.

L'Agence des douanes et du revenu du Canada et le ministère des Finances ont pris de nombreuses mesures pour faire suite à nos recommandations.

Étendue

33.73 Notre suivi consistait à examiner un rapport d'étape préparé par l'Agence des douanes et du revenu du Canada et par le ministère des Finances sur les mesures prises pour faire suite à nos recommandations de 1997. Nous avons également examiné la documentation à l'appui fournie par l'Agence et le ministère des Finances et nous avons tenu des discussions avec des représentants des deux organisations.

Conclusion

33.74 L'Agence des douanes et du revenu du Canada et le ministère des Finances ont pris de nombreuses mesures pour faire suite à nos recommandations. Des progrès ont été réalisés au chapitre de la restructuration du système de la TPS et de l'adoption par le gouvernement de la méthode de la comptabilité d'exercice, mais il reste encore beaucoup à faire.

Observations

Suivre un processus d'analyse approprié

33.75 En 1997, nous avions recommandé que dans l'analyse des mouvements des recettes de la TPS, Revenu Canada et le ministère des Finances redressent, à tout le moins, les chiffres pour corriger les erreurs de tenue de livres et les distorsions entraînées par la comptabilité de caisse et qu'ils évaluent la mesure dans laquelle des analyses plus approfondies s'imposent. Au cours de notre suivi, nous avons remarqué que lorsqu'elle prépare les rapports de recettes utilisés pour l'analyse, l'Agence redresse les montants comptabilisés selon la comptabilité de caisse en incluant dans le mois faisant l'objet de l'examen les recettes des deux premiers jours ouvrables du mois suivant.

33.76 L'analyse des recettes exige nécessairement un effort combiné. Aucun service ne dispose de toute l'expertise et de toute l'information nécessaires pour exécuter cette tâche. En 1997, nous avions recommandé que Revenu Canada veille à ce que ses divers services déploient des

efforts suffisants, proactifs, opportuns et coordonnés pour l'analyse des recettes de la TPS. Dans son guide de l'analyse des recettes de 1999, l'Agence des douanes et du revenu du Canada décrit brièvement les rôles et les responsabilités de ses services et ceux des services du ministère des Finances qui analysent les catégories de recettes. Dans ce guide, l'Agence confirme que sa Division de la comptabilisation des recettes et des rapports est le centre de coordination de l'analyse; cette dernière relève les écarts et demande des explications aux diverses directions générales de programmes à l'Administration centrale. Le guide de l'Agence précise les seuils des écarts au-delà desquels une explication est requise. Ces écarts et ces explications font l'objet de discussions aux réunions du comité conjoint de *La Revue financière*, de l'Agence et du ministère des Finances. En outre, on échange de l'information en dehors du processus de réunion officiel.

33.77 Depuis 1997, le processus d'analyse des recettes a connu certaines améliorations, notamment des feuilles d'analyse plus détaillées. Lors de notre suivi, nous avons toutefois remarqué qu'on ne respectait pas toujours le processus établi. Pendant l'année écoulée, la Division n'a pas obtenu d'explications pour tous les écarts qui excédaient les seuils et n'a pas non plus signalé tous les écarts à expliquer. L'Agence nous a dit que ses représentants exercent leur jugement lorsqu'ils déterminent quels écarts doivent faire l'objet d'une explication. Nous croyons que l'analyse des recettes pourrait produire une information plus utile et opportune pour les deux organisations si elles suivaient davantage le processus.

Obtenir et utiliser comme il se doit des données fiables et actuelles

33.78 Des données de qualité sont essentielles à l'analyse des recettes. En 1997, nous avions recommandé que Revenu Canada et le ministère des Finances continuent de travailler à améliorer la fiabilité et l'actualité des données sur la TPS et qu'ils utilisent davantage les données disponibles et fiables, dans toute la mesure nécessaire, au cours de chaque étape du processus d'analyse. Au cours de notre présent suivi, nous avons constaté que l'Agence des douanes et du revenu du Canada restructure ses divers systèmes d'information sur les droits, taxes et impôts et qu'elle a commencé par le système de traitement des déclarations de revenus des sociétés, y compris l'adoption d'une comptabilité normalisée. L'Agence a fait une analyse du système de la TPS actuel au cours de laquelle elle a recensé les processus opérationnels qui utilisent ce système, les problèmes et les améliorations souhaitables. Elle prépare actuellement une proposition complexe de changements précis à apporter au système de la TPS, mais elle n'a pas fixé de date de mise en oeuvre. Dans l'intervalle, l'Agence a révisé son rapport des recettes mensuel afin d'y inclure quelques renseignements supplémentaires tirés de son système actuel d'analyse des recettes de la TPS et elle s'efforce de faire une plus grande répartition des données sur les recettes.

L'Agence restructure ses divers systèmes d'information sur les droits, taxes et impôts.

33.79 En 1997, nous avions recommandé que Revenu Canada trouve des façons de comparer les chiffres nets de la TPS déclarée et les crédits de taxe sur les intrants demandés avec les rentrées de caisse et remboursements. L'Agence des douanes et du revenu du Canada fait actuellement une comparaison trimestrielle de haut niveau de la TPS nette déclarée et des rentrées de caisse nettes. L'Agence considère qu'un rapprochement détaillé est une tâche complexe qui exigerait la modification du système. En plus de restructurer son système de la TPS, l'Agence élabore une méthode de comptabilisation de toutes ses recettes, dont la TPS, selon la méthode de la comptabilité d'exercice pour 2001-2002, conformément à la stratégie d'information financière globale du

L'Agence élabore une méthode de comptabilisation de toutes ses recettes, selon la méthode de la comptabilité d'exercice pour 2001–2002, conformément à la stratégie du gouvernement.

gouvernement. Elle prévoit que la comptabilité d'exercice sera en place d'ici le début de l'exercice financier 2001–2002.

33.80 Dans notre chapitre de 1997, nous avions recommandé que si Revenu Canada et le ministère des Finances n'étaient pas en mesure d'expliquer adéquatement les fluctuations de la TPS, même après avoir amélioré la fiabilité et l'actualité des renseignements disponibles et après avoir fait un meilleur usage de ces renseignements, ils devraient envisager de demander des renseignements supplémentaires aux inscrits ou à certains d'entre eux. Au cours de notre suivi, nous avons observé que l'Agence et le ministère des Finances sont engagés dans les premières étapes d'un processus qui pourrait conduire à l'obtention de renseignements supplémentaires auprès des inscrits à la TPS dans des secteurs généraux ou particuliers tels que les institutions financières. Il faudra qu'ils trouvent un point d'équilibre entre leur besoin d'information à des fins d'analyse et d'observation de la loi et l'alourdissement du fardeau administratif des inscrits tenus de fournir les renseignements et de l'Agence qui doit les saisir et les archiver. Les organisations n'ont pas encore pris de décision quant à l'information à demander et à la façon de l'obtenir.

33.81 Afin de présenter une meilleure analyse des variations dans les recettes de la TPS, les organisations ont entrepris deux projets à long terme, la restructuration du système de la TPS et la mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice. Dans le même but, elles envisagent aussi de demander aux inscrits de fournir davantage de renseignements. Nous conseillons vivement aux organisations de parachever ces projets le plus rapidement possible de façon à améliorer l'analyse opportune des recettes de la TPS.

Revenu Canada — Octroi de l'agrément d'exploitation d'une boutique hors taxes — 1997, chapitre 36

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Jamie Hood

Contexte

33.82 En 1997, nous avions signalé que Revenu Canada, maintenant l'Agence des douanes et du revenu du Canada, avait dérogé aux normes et pratiques ministérielles lors de l'octroi de l'agrément d'exploitation d'une boutique hors taxes (paragraphes 36.81 à 36.109). Nous avions constaté que les normes et les pratiques utilisées lors de l'octroi d'un certain agrément de boutique hors taxes différaient sensiblement de celles qui sont suivies normalement à un poste frontalier terrestre. Ainsi, il n'y a pas eu d'appel d'offres à l'échelle nationale pour l'octroi de l'agrément initial, en 1995, ni pour le nouvel agrément octroyé en 1997. En outre, Revenu Canada ne possédait pas suffisamment d'information pour déterminer si les demandeurs étaient qualifiés pour exploiter une boutique hors taxes à un poste frontalier terrestre.

33.83 Nous nous inquiétions du fait que les précédents établis puissent miner la transparence et la crédibilité du processus d'octroi des agréments de boutique hors taxes. Nous étions aussi préoccupés par le fait que les agréments n'avaient pas été octroyés conformément à l'esprit du *Règlement concernant les boutiques hors taxes,* selon lequel le demandeur doit être citoyen canadien ou résidant permanent du Canada.

33.84 Le Ministère a répondu que la décision d'octroyer les agréments sans lancer d'appel d'offres était pleinement conforme à la loi, qu'elle était appropriée, compte tenu des circonstances uniques de ce cas, et qu'elle ne compromettait aucunement l'intégrité du programme de boutiques hors taxes. Toutefois, il a déclaré son intention d'octroyer tous les futurs agréments d'exploitation de la boutique hors taxes à ce site par la voie d'un appel d'offres public. Il a aussi exprimé son intention d'entreprendre un examen complet du *Règlement concernant les boutiques hors taxes*, de concert avec le ministère des Finances, à compter de janvier 1998.

Étendue

33.85 Cette année, notre suivi consistait à examiner un rapport d'étape préparé par l'Agence des douanes et du revenu du Canada sur les mesures qu'elle a prises à la suite de notre observation de vérification.

Conclusion

33.86 Le Bureau a l'intention de réexaminer cette question après l'examen du *Règlement*.

Observations

33.87 L'Agence nous a dit que l'examen du *Règlement concernant les boutiques hors taxes* et du programme qui en découle se poursuit encore. Jusqu'ici, elle a consulté les principales parties intéressées au sujet de l'avenir du programme, tenu des séances d'information dans les principaux centres et conçu une série de modèles de programme aux fins d'une analyse comparative.

33.88 Elle a ajouté qu'elle avait pris la décision de renouveler pour une période maximale d'un an tous les agréments d'exploitation d'une boutique hors taxes expirant avant la fin de l'examen du *Règlement*. Par conséquent, l'agrément d'exploitation d'une boutique hors taxes au poste frontalier terrestre dont il est fait mention dans notre observation de vérification a été renouvelé pour un an,

soit jusqu'en juillet 2001. L'Agence nous a aussi informés qu'à l'expiration de cette prolongation d'un an, elle avait l'intention de procéder par appel d'offres pour l'octroi de l'agrément, à moins que l'examen du *Règlement* ne dicte une démarche contraire ou que le Ministre déclare à ce moment, pour d'autres raisons, qu'un appel d'offres est inapproprié.

Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice — L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu — 1998, chapitre 5

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Barry Elkin

Contexte

33.89 Dans notre rapport de vérification de 1998, nous avions indiqué que, pour prévenir une érosion possible de l'assiette fiscale, le ministère des Finances, le ministère de la Justice et Revenu Canada (maintenant l'Agence des douanes et du revenu du Canada) devaient unir leurs efforts de façon plus efficace pour gérer deux secteurs particuliers — les risques pour l'assiette fiscale qui découlent du processus d'appel et les risques qui découlent des lacunes de la législation fiscale. Les faiblesses observées dans la gestion de ces risques peuvent avoir entre autres comme conséquences la perte de recettes fiscales ou la perte de confiance dans l'intégrité du régime d'impôt sur le revenu.

33.90 Nous avions fait remarquer que les lacunes législatives n'étaient pas toujours comblées rapidement. Nous avions fait des recommandations visant à améliorer la détermination et la gestion des risques pour l'assiette fiscale. Nous avions recommandé, entre autres, de mieux quantifier les montants en jeu, d'améliorer la transparence des ententes de règlement, de régler plus rapidement les différends et de mieux planifier le recours aux services du contentieux du ministère de la Justice.

Étendue

33.91 Nos présentes observations sont fondées sur des entrevues et un examen des documents qui nous ont été remis, dont les rapports d'étape présentés par le ministère des Finances, par le ministère de la Justice et par l'Agence des douanes et du revenu du Canada, lesquels font état des progrès à l'égard de la mise en oeuvre de nos recommandations de 1998.

Conclusion

33.92 Une structure fondamentale a été mise en place afin de gérer les risques pour l'assiette fiscale liés au processus d'appel. Parmi les éléments clés de cette structure, mentionnons la détermination rapide et la surveillance des cas qui présentent un risque élevé; la transparence dans les ententes de règlement; un processus conjoint assurant des ressources adéquates pour les litiges et la consultation sur l'ordre de priorité des lacunes législatives devant faire l'objet de mesures correctives. On a donné suite à la plupart de nos recommandations portant sur ces éléments clés. Des améliorations sont requises afin que les procédures conçues pour protéger l'assiette fiscale soient appliquées de manière rigoureuse et uniforme.

Des améliorations sont requises afin que les procédures conçues pour protéger l'assiette fiscale soient appliquées de manière rigoureuse et uniforme.

Observations

Déterminer les montants en jeu

33.93 L'Agence des douanes et du revenu du Canada a mis en place un processus de détermination et de suivi des cas qui présentent un risque élevé, à partir de l'avis d'opposition du contribuable jusqu'à l'étape du litige fiscal. Un cas peut être considéré comme présentant un risque élevé en raison du montant en jeu, ou parce qu'il met en question d'importants principes de droit, l'administration fiscale ou les programmes sociaux. Un cas peut aussi présenter un risque élevé lorsque les résultats peuvent avoir une incidence sur d'autres contribuables aux prises avec des questions semblables. Le suivi des cas à

risque élevé se fait à l'aide d'une « liste des affaires importantes » ou d'une « liste de groupes » préparée par l'Administration centrale avec la collaboration des agents des appels des bureaux locaux. Un comité supérieur interministériel de gestion des risques examine ces listes afin d'évaluer le risque pour l'Agence et de veiller à ce que soient prises des mesures correctives appropriées.

Le montant en jeu est un facteur primordial pour déterminer si un cas présente un risque élevé.

33.94 Le montant en jeu est un facteur primordial pour déterminer si un cas présente un risque élevé. En 1998, nous avions observé que les agents des appels ne savaient pas très bien comment déterminer le montant d'impôt en jeu. L'Administration centrale a depuis émis une directive à l'intention de tous les agents des appels, qui leur explique comment calculer les montants d'impôt et d'intérêt en litige et leur incidence éventuelle sur l'assiette fiscale. Par contre, un examen ultérieur à la mise en oeuvre de cette directive a révélé des problèmes d'application. Notons, entre autres, des difficultés lorsqu'il s'agit de déterminer le nombre d'affaires connexes dans les bureaux locaux et le nombre considérable d'heures que les agents des appels consacrent à des calculs complexes pour déterminer les montants en jeu. Un groupe de travail de l'Agence se penchera sur ces préoccupations à l'automne 2000.

Transparence dans les règlements

Le ministère de la Justice doit encore mettre à jour ses normes de service.

33.95 En 1998, nous avions noté que l'on parvient à un règlement dans 34 p. 100 des appels interjetés devant la Cour canadienne de l'impôt. Notre vérification a soulevé des inquiétudes au sujet de la transparence de ces règlements. Nous avions observé que le ministère de la Justice préparait des énoncés des motifs d'une décision pour les règlements où les impôts fédéraux en jeu étaient supérieurs à 12 000 $. Il ne le faisait pas toujours pour les règlements où les impôts en jeu étaient inférieurs à ce montant. Nous avions recommandé que le ministère de la Justice prépare une lettre de rapport pour tous les règlements. Cette question a été discutée lors d'une réunion de la direction des administrations régionales et centrale du Ministère en mai 1998. Il a alors été convenu qu'une brève lettre de rapport serait préparée pour tous les règlements de moins de 12 000 $ et que les gestionnaires communiqueraient cette exigence à leur personnel. Le ministère de la Justice doit encore mettre à jour ses normes de service au sujet de la préparation d'une lettre de rapport pour tous les règlements qu'il propose à l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

Conclure des ententes plus rapidement

33.96 En 1998, nous avions constaté que la raison principale à l'origine des ententes reposait sur l'obtention de nouveaux renseignements auprès du contribuable. Or, comme chaque étape du processus de règlement des différends exigeait plus de temps et d'efforts de la part de Revenu Canada et du ministère de la Justice, nous avions recommandé que Revenu Canada encourage la communication plus rapide de renseignements par les contribuables. En réponse à cette recommandation, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a mis sur pied un projet pilote d'« accusé de réception modifié », accusé qui doit être envoyé au contribuable dans les 30 jours suivant le dépôt d'un avis d'opposition. Dans cet accusé, l'agent des appels demande qu'on lui fournisse des documents et des renseignements précis à l'appui de la position du contribuable, le cas échéant. Il est à souhaiter que, de cette façon, les communications avec le contribuable au sujet de l'opposition prendront moins de temps. Au moment de notre suivi, l'accusé de réception modifié était utilisé dans 12 sites pilotes et l'on prévoyait étendre son utilisation à tous les bureaux des appels au plus tard en décembre 2000.

33.97 En 1998, Revenu Canada se proposait d'avoir recours au règlement à l'amiable des différends (RAD) pour

accélérer le règlement des différends avec les contribuables. Le RAD permet habituellement le recours à la médiation, à la négociation ou à l'arbitrage pour régler les différends. Nous avions exprimé une inquiétude, à savoir que sans mécanismes appropriés de protection de la transparence, on risquait davantage d'adopter des solutions de compromis qui n'étaient pas conformes à la loi. L'Agence des douanes et du revenu du Canada en a pris note et elle a recours à la médiation au stade de l'opposition dans un bureau seulement, à titre d'essai. L'Agence prévoit évaluer l'efficacité de cette méthode avant d'aller plus loin.

Améliorer l'administration du processus de règlement des différends

33.98 En 1998, nous avions fait plusieurs recommandations en vue de faciliter l'administration du processus de règlement des différends. Nous avions recommandé que le ministère de la Justice et Revenu Canada planifient mieux le recours aux services du contentieux du ministère de la Justice. Depuis ce temps, un système informatisé de gestion des cas et de suivi des ressources, appelé Caseview, a été mis en oeuvre dans tous les bureaux du contentieux des affaires fiscales du ministère de la Justice. Les rapports produits à l'aide de Caseview sont utilisés dans le cadre d'un exercice de planification national qui a pour objet d'étudier l'utilisation des ressources en matière de contentieux et les besoins en ressources des projets pour le prochain exercice. Cet exercice comprend la consultation de la Direction générale des appels de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. En outre, le ministère de la Justice élabore un protocole de gestion des affaires importantes qui demandent la participation d'une équipe d'avocats. Cette démarche devrait consolider la planification et assurer la disponibilité de fonds pour les litiges importants.

33.99 En 1998, nous avions observé que les avocats du ministère de la Justice travaillant dans les bureaux du contentieux des affaires fiscales n'avaient pas accès à la base de données des avis juridiques des Services juridiques du ministère de la Justice à l'Administration centrale de Revenu Canada. Nous avions mentionné que l'accès à ces avis améliorerait l'efficience et l'uniformité dans la préparation des recours en justice pour les cas de litiges. Le ministère de la Justice nous a depuis informés qu'il serait trop coûteux ou inefficient d'établir une liaison commune sécuritaire avec l'Agence étant donné la nature délicate et confidentielle de l'information. Le Ministère a exploré une solution de rechange, soit l'affichage des avis pertinents sur le site intranet du ministère de la Justice, mais il n'a pas non plus retenu cette solution pour des raisons de sécurité. La direction a déclaré qu'il est prioritaire de mettre en place les mesures de sécurité nécessaires pour que l'intranet soit un outil viable d'échange d'avis juridiques et d'autres informations délicates.

L'affichage des avis pertinents sur le site intranet du ministère de la Justice a été retardé pour des raisons de sécurité.

33.100 En 1998, nous avions remarqué que Revenu Canada tardait à prendre la décision d'interjeter appel, auprès de la Cour d'appel fédérale, des décisions défavorables de la Cour canadienne de l'impôt. Nous avions noté que le sous-comité technique de la politique et de la législation devait prendre la décision finale d'interjeter appel. À la suite de cette observation, le sous-comité s'est réuni plus souvent. Lorsqu'il n'est pas possible de discuter d'une affaire en particulier à l'une des réunions, on fait circuler les documents auprès des membres afin d'obtenir leurs vues.

Établir l'ordre de priorité des lacunes législatives devant faire l'objet de mesures correctives

33.101 En 1998, nous avions signalé des cas où le ministère des Finances avait présenté rapidement des modifications législatives afin de faire échec à des

risques considérables pour l'assiette fiscale. Nous avions fait état d'autres situations où il avait réagi avec lenteur. Nous avions recommandé qu'il consultât régulièrement le Comité interministériel de sous-ministres adjoints afin d'obtenir des avis sur les lacunes qui devaient être comblées en priorité.

33.102 Depuis 1998, le Comité interministériel, qui représente l'Agence, le ministère de la Justice et le ministère des Finances, s'est réuni régulièrement pour discuter des priorités législatives. Ainsi, le Comité a joué un rôle décisif dans la recommandation d'inclure des pénalités pour les tiers dans le Budget de 1999 et une protection contre le harcèlement pour les percepteurs de l'Agence dans le Budget de 2000, entre autres. Ces questions étaient hautement prioritaires pour l'Agence.

33.103 Le Comité surveille également l'orientation des priorités en matière de changements techniques et tient des réunions au niveau de l'exécution. En novembre 1999, ces travaux ont débouché sur la diffusion par le ministère des Finances d'un projet de modifications de forme. Une motion de mise en oeuvre a été déposée à la Chambre des communes le 5 juin 2000.

33.104 En 1998, nous avions recensé des contraintes s'appliquant aux propositions de modifications législatives telles que le programme législatif trop chargé du Parlement, le besoin de consulter les parties intéressées et le nombre limité de modifications législatives qui peuvent être absorbées par les contribuables et les conseillers fiscaux. Compte tenu de ces contraintes, il est important de maintenir les procédures actuelles afin de garantir que les vues de l'Agence et du ministère de la Justice sur l'ordre de priorité des lacunes législatives devant faire l'objet de mesures correctives seront prises en compte.

Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix — 1998, chapitre 6

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directeur: Basil Zafiriou

Contexte

33.105 La population canadienne vieillit. La proportion de personnes âgées au sein de la population totale augmentera fortement au cours de la deuxième et de la troisième décennie du siècle, lorsque les vagues successives de personnes issues de l'explosion démographique atteindront l'âge de 65 ans. En 2030, la population âgée du Canada représentera 22 p. 100 de la population totale, alors qu'elle représente à peine plus de 12 p. 100 à l'heure actuelle. Il existe aujourd'hui 5 Canadiens en âge de travailler pour chaque Canadien âgé de 65 ans ou plus; dans trois décennies, il n'y en aura plus que la moitié.

33.106 Ce changement démographique, qui résulte du taux de fécondité élevé des premières années de l'après-guerre et de la hausse de l'espérance de vie des Canadiens, a des répercussions profondes sur l'économie et les finances publiques. Plus particulièrement, le vieillissement de la population provoquera des pressions accrues sur les dépenses publiques, découlant de l'augmentation des pensions versées et des demandes de services de santé. En même temps, si les tendances actuelles de l'emploi se poursuivent, la croissance de la population active ralentira, réduisant le taux de croissance économique et, en conséquence, le taux de croissance des recettes gouvernementales. Ces forces conjuguées pourront exercer d'énormes pressions sur les finances publiques lorsqu'elles commenceront à se faire sentir dans dix ans environ, particulièrement si le fardeau de la dette et le fardeau fiscal demeurent élevés.

33.107 Dans le chapitre 6 de notre rapport de 1998, nous cherchions à illustrer les répercussions financières des changements démographiques imminents et à attirer l'attention sur la nécessité d'une perspective à long terme de la planification budgétaire. Nous avions soutenu que le gouvernement devait produire des projections financières à long terme pour aider les parlementaires et le public à mieux comprendre les défis financiers qui s'annoncent. Nous avions souligné que plusieurs autres pays industrialisés le font déjà.

Étendue

33.108 Pour le présent suivi, nous avons examiné les derniers documents budgétaires, la mise à jour de la situation financière des trois dernières années, publiée à l'automne par le ministre des Finances, ainsi que les analyses et les études de questions démographiques préparées par ce ministère.

Conclusion

33.109 Le processus budgétaire du gouvernement est maintenant plus prospectif que lors de notre rapport de 1998. Le cadre de planification budgétaire porte toujours sur une période de deux ans. Cependant, dans sa mise à jour de la situation financière publiée à l'automne, le ministère des Finances fournit maintenant des prévisions quinquennales des recettes et des dépenses, fondées sur une moyenne des prévisions produites par le secteur privé. Le fait d'avoir étendu sa perspective financière de deux à cinq ans est un pas dans la bonne direction, mais cela ne suffit toujours pas à montrer l'incidence du

Le fait d'avoir étendu sa perspective financière de deux à cinq ans est une étape importante, mais cela ne suffit toujours pas à montrer l'incidence du revirement démographique qui se produira entre la première et la troisième décennie du siècle.

revirement démographique qui se produira entre la première et la troisième décennie du siècle.

Observations

Le Comité permanent des comptes publics a souscrit à la nécessité de communiquer de l'information sur les répercussions financières du vieillissement de la population

33.110 En juin 1998, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu des audiences sur notre chapitre de 1998 au cours desquelles ont témoigné le vérificateur général et le sous-ministre des Finances. Dans son rapport déposé le 8 octobre 1998, le Comité a souligné l'importance de tenir compte des tendances démographiques dans la planification budgétaire. De plus, il a demandé au ministère des Finances de concevoir un mécanisme approprié pour que le gouvernement puisse « disséminer de l'information démographique et financière à longue échéance pour assurer une transparence et une meilleure compréhension de la question ».

On continue de prendre les décisions budgétaires suivant un horizon de planification de deux ans, mais la perspective financière plus longue offre maintenant plus de contexte pour examiner et évaluer les objectifs du gouvernement.

33.111 Dans sa réponse au Comité, le ministère des Finances a indiqué que les plans budgétaires continus, établis sur deux ans par le gouvernement, avaient permis de réduire le ratio de la dette au PIB. En outre, il a soutenu que des projections à long terme pourraient miner « l'importance et l'urgence des problèmes immédiats ». Cependant, le Ministère pourrait envisager de publier de telles projections à une date ultérieure, lorsque le gouvernement aura enregistré davantage d'excédents annuels et que les politiciens et les médias mettront moins l'accent sur les objectifs à court terme.

Le processus budgétaire est devenu plus transparent et plus prospectif

33.112 Dans sa stratégie de planification budgétaire, le gouvernement a établi des objectifs financiers continus sur deux ans et équilibré son budget ou maintenu un petit excédent, de sorte que le ratio de la dette au PIB décline constamment. Dans l'*Énoncé économique* publié en octobre 2000, le ministre des Finances a ajouté un nouvel élément de poids à son Plan de remboursement de la dette. Dorénavant, a dit le ministre, le gouvernement annoncera chaque automne s'il y a lieu d'affecter au remboursement de la dette une fraction plus importante de l'excédent de l'exercice, selon la situation économique et financière du pays.

33.113 Pour se prémunir contre des événements imprévus et assurer le respect de ses objectifs budgétaires, le gouvernement a établi une « réserve pour éventualités » de trois milliards de dollars. Les objectifs renferment également un autre facteur de « prudence » pour contrer le risque de taux d'intérêt plus élevés ou de taux de croissance économique plus faibles que prévu. Par le passé, ce facteur de prudence était inclus dans les prévisions budgétaires, c'est-à-dire que les recettes prévues étaient réduites et les dépenses prévues augmentées du montant correspondant au facteur de prudence. Depuis *La mise à jour économique et financière* de novembre 1999, cette prudence supplémentaire figure explicitement dans les prévisions budgétaires.

33.114 De plus, pour la première fois, *La mise à jour économique et financière* de 1999 présentait des prévisions quinquennales des recettes et des dépenses gouvernementales, fondées sur une moyenne des prévisions du secteur privé. On continue de prendre les décisions budgétaires suivant un horizon de planification de deux ans, mais la perspective financière plus longue offre maintenant plus de contexte pour examiner et évaluer les objectifs du gouvernement. Néanmoins, des projections de cinq ans confinent la perspective financière à une période où les tendances démographiques demeurent favorables. Elles ne montrent pas

l'incidence des fortes augmentations de la population âgée qui se produiront au cours de la deuxième et de la troisième décennie du siècle.

La situation financière du Canada s'est améliorée, mais le besoin d'information à long terme demeure

33.115 Le Canada a connu un revirement remarquable de sa situation financière au cours des trois dernières années. Après trois décennies marquées par des déficits constants et une dette croissante, le gouvernement a affiché un petit excédent en 1997-1998 et en 1998-1999, et un excédent beaucoup plus important — 12,3 milliards de dollars — l'an dernier. D'autres excédents sont prévus au cours des prochaines années.

33.116 L'amélioration de la situation financière renforce notre capacité d'établir des structures aptes à résister aux pressions démographiques qui se profilent à l'horizon. Il faut pour cela de l'information sur l'importance de ces pressions. Le ministère des Finances effectue des recherches approfondies sur les tendances démographiques et analyse leurs répercussions économiques et financières. Il rend compte des résultats de ces travaux dans des publications ministérielles et au cours de diverses réunions professionnelles auxquelles assistent les représentants du Ministère. Cependant, ces travaux ne sont pas facilement accessibles aux profanes. Par conséquent, il demeure nécessaire que le gouvernement traduise ces considérations techniques en des projections à long terme claires sur les perspectives financières du Canada et qu'il les communique au Parlement, soit dans les documents budgétaires annuels, soit au cours des consultations prébudgétaires de l'automne.

Le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale — 1998, chapitre 7, et Service canadien du renseignement de sécurité — La construction de l'immeuble abritant l'administration centrale — 1996, chapitre 8

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Hugh McRoberts

Contexte

Les ministères et organismes concernés ont pris des mesures relativement à la plupart des recommandations et observations de la vérification.

33.117 En avril 1998, nous avions fait rapport au Parlement sur le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale situé à Winnipeg, au Manitoba, qui s'appelle maintenant le Centre scientifique canadien de la santé humaine et animale. En mai 1996, nous avions fait rapport au Parlement sur le projet de construction de l'immeuble abritant l'administration centrale du Service canadien du renseignement de sécurité situé à Ottawa, en Ontario. Dans l'ensemble, nous avions conclu que les projets avaient été mis en oeuvre avec succès. Cependant, des pratiques de gestion et de contrôle plus rigoureuses auraient réduit les coûts assumés par l'État. De plus, la superficie des installations excédait les exigences des programmes. En résumé, nos observations et recommandations portaient sur plusieurs questions clés, notamment :

- veiller à ce que la superficie excédentaire dans les deux installations soit pleinement utilisée;
- renforcer les rôles et les rapports hiérarchiques des bureaux de biosécurité de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments;
- renforcer le rôle de surveillant de projet du Secrétariat du Conseil du Trésor;
- renforcer certaines pratiques de gestion, de contrôle et de passation de marchés de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en ce qui concerne la planification et l'exécution des grands projets futurs de l'État.

33.118 Le 4 juin 1998, le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur les résultats de la vérification du Centre scientifique canadien de la santé humaine et animale et un rapport a été déposé à la Chambre des communes le 21 octobre 1998. Le rapport appuyait les recommandations de la vérification et soulignait le besoin pour tous les ministères et organismes de faire tout en leur pouvoir pour régler les problèmes et les lacunes observés dans notre rapport de 1998. Le Comité des comptes publics a aussi demandé que Santé Canada prépare un plan concernant l'utilisation de l'espace au complexe de laboratoires de Winnipeg et il a demandé expressément au vérificateur général d'examiner ce plan. Le 18 mars 1999, le ministre de la Santé a déposé la réponse du Ministère au dix-septième rapport du Comité permanent des comptes publics. Le 28 avril 1999, le sous-ministre de Santé Canada a remis au Comité un exemplaire de l'« Aperçu du plan d'utilisation de l'espace des laboratoires de Winnipeg de Santé Canada », accompagné des commentaires du vérificateur général.

Étendue

33.119 Le présent suivi est fondé en grande partie sur les discussions tenues avec les représentants des ministères, des organismes et du Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet des progrès réalisés depuis les vérifications, les déclarations écrites

qui ont été faites à cet égard de même qu'un examen de la documentation à l'appui. Nos travaux comprenaient aussi des visites aux deux installations ainsi qu'à l'autre complexe de laboratoires de Santé Canada à Winnipeg.

Conclusion

33.120 Les ministères et organismes concernés ont pris des mesures relativement à la plupart des recommandations et observations de la vérification. Toutefois, il reste plusieurs autres questions importantes que la haute direction doit examiner avec plus de rigueur. Tout d'abord, il faut optimiser l'utilisation des aires de laboratoire à Winnipeg. Bien que le nombre de postes approuvés ait considérablement augmenté au Centre scientifique canadien de la santé humaine et animale comparativement au nombre d'employés initialement prévu, de nombreux postes scientifiques et de gestion importants ne sont pas encore pourvus. En outre, depuis notre vérification, il y a eu un fort roulement du personnel clé de gestion de programme au complexe de laboratoires. Lorsque nous avons effectué les travaux sur place, les chefs de laboratoire estimaient que plus de la moitié du potentiel du Centre n'était pas exploité. Nous avons aussi observé que Santé Canada n'utilise que 30 p. 100 de l'espace de laboratoire disponible à son autre complexe de Winnipeg.

33.121 Lors de nos travaux sur place, le Secrétariat du Conseil du Trésor considérait que son niveau de surveillance des grands projets de l'État était adéquat. Il soutenait qu'il avait fourni aux ministres du Conseil du Trésor une assurance raisonnable que les présentations et les rapports sur l'état d'avancement des projets des ministères étaient conformes à la politique à tous les égards importants. Dans les deux vérifications, cependant, nous avons cerné des lacunes importantes quant au caractère intégral et à l'exactitude de l'information fournie par le Conseil du Trésor concernant l'approbation et le financement des projets. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a récemment informés qu'il examine actuellement son rôle de surveillant et ses méthodes afin d'assurer un niveau de surveillance adéquat.

33.122 Au cours des deux dernières années, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a mis en oeuvre plusieurs stratégies pour améliorer la réalisation des projets. Néanmoins, nous sommes préoccupés du fait que le Ministère n'a pas encore réglé une question de longue date, c'est-à-dire donner une définition claire de ce qui constitue des « erreurs et des omissions de conception », établir les responsabilités à leur égard et intégrer cette définition et ces responsabilités aux contrats des projets. Le Ministère doit aussi intensifier ses efforts pour trouver des moyens d'intégrer dans le processus contractuel des incitatifs efficaces qui contribueront à réduire les coûts ou, à tout le moins, pour introduire des mesures qui n'auront pas d'effet dissuasif.

Il reste plusieurs autres questions importantes que la haute direction doit examiner avec plus de rigueur.

Observations

Excédent de capacité

33.123 Laboratoires de Winnipeg. En avril 1998, nous avions signalé que la superficie construite au Centre scientifique canadien de la santé humaine et animale dépassait le niveau approuvé et les besoins et qu'aucune stratégie n'avait été définie pour en optimiser l'utilisation. Nous avions observé qu'environ 70 postes n'étaient pas encore pourvus, y compris 40 p. 100 du personnel prévu initialement par les ministères clients pour cette installation. Nous avions recommandé que les ministères procèdent à une étude sur l'utilisation des locaux dans le nouveau complexe afin de déterminer quelle superficie excédentaire y était disponible et qu'ils établissent une stratégie et un plan d'entreprise exhaustifs pour faire en sorte que la capacité du complexe soit pleinement utilisée. Nous avions aussi mentionné que Santé Canada avait un

autre complexe de laboratoires à Winnipeg dont la construction avait été achevée en 1987 au coût de quelque 12 millions de dollars. Nous avions noté que l'établissement comptait un laboratoire de confinement qui n'avait jamais été mis en service ni exploité.

33.124 Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments nous ont informés qu'ils avaient entrepris une étude d'utilisation de l'espace et amorcé la conception d'un plan d'entreprise exhaustif pour le complexe du Centre scientifique canadien de la santé humaine et animale. Par contre, ce projet a été interrompu jusqu'au printemps 2001, date prévue de la fin de l'exercice de remaniement et de transformation de Santé Canada.

Santé Canada a commencé son programme de niveau 4 sur l'étude de certains des virus les plus dangereux que l'on connaisse.

33.125 Depuis notre rapport d'avril 1998, Santé Canada a mis sur pied plusieurs nouveaux programmes, par exemple l'initiative de sécurité des aliments et du sang. Le Ministère envisage d'autres options qui pourraient créer de nouveaux besoins en espace au complexe de laboratoires de Winnipeg. En date du 20 juin 2000, les fonctionnaires de Santé Canada à Winnipeg ont déterminé un besoin urgent de 182 postes, ce qui représente une augmentation d'environ 50 p. 100 par rapport au nombre d'employés qui avait été initialement prévu pour le complexe. Nous avons toutefois constaté que 56 postes n'avaient pas été pourvus. Des mesures de dotation étaient en cours pour 42 postes et l'on attendait que des fonds soient disponibles et l'approbation de la haute direction pour pourvoir 14 postes. Par ailleurs, le Bureau de microbiologie n'a pas de directeur permanent depuis octobre 1999 et de nombreux postes sont vacants dans des programmes scientifiques clés. Le Ministère a déclaré qu'un directeur permanent du Bureau de microbiologie entrera en fonction en octobre 2000 et qu'à cette date, on accordera une priorité élevée à la planification intensive de programme et à l'évaluation de l'utilisation de l'espace.

33.126 L'autre complexe de laboratoires à Winnipeg est un immeuble de deux étages d'une superficie brute totale de plus de 5 900 mètres carrés. Le complexe a été terminé en octobre 1987 et ses coûts d'exploitation annuels sont d'environ 450 000 $. Santé Canada a indiqué que l'immeuble est multifonctionnel. Les bureaux sont occupés à 60 p. 100 et le laboratoire de chimie est utilisé à 30 p. 100. Selon les fonctionnaires de Santé Canada, la capacité inutilisée de ce laboratoire est, et continue d'être, évaluée dans le cadre de l'étude globale des besoins des laboratoires régionaux et des programmes. Les discussions continues au sujet du transfert à l'Agence canadienne d'inspection des aliments des laboratoires régionaux de Dartmouth, en Nouvelle-Écosse, et de Burnaby, en Colombie-Britannique, ont compliqué l'avancement de cette étude.

33.127 Laboratoires de niveau 4. Le 28 avril 2000, le ministre de Santé Canada et le ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ont annoncé conjointement que le Centre scientifique canadien de la santé humaine et animale avait reçu les autorisations nécessaires pour commencer les travaux portant sur un certain nombre de maladies infectieuses très graves. Au moment de nos travaux sur place, Santé Canada avait commencé son programme de niveau 4 sur l'étude de certains des virus les plus dangereux que l'on connaisse. Santé Canada a deux chercheurs et un technicien principal qui ont reçu une formation pour étudier les virus de niveau 4. Le Ministère espère engager deux autres chercheurs et un autre technicien spécialisé d'ici la fin de l'année.

33.128 L'Agence canadienne d'inspection des aliments prévoit élaborer un programme de niveau 4 à l'aide d'une approche « graduelle » après l'expérience initiale des opérations de niveau 4 à Santé

Canada. Cependant, l'Agence prévoit utiliser son laboratoire de niveau 4 uniquement au besoin, sous réserve des exigences du programme de santé des animaux.

33.129 Immeuble du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). En mai 1996, nous avions signalé que dès le début des travaux de construction, le SCRS avait été victime des compressions budgétaires et des réductions d'effectifs imposées par le gouvernement, ce qui avait entraîné une sous-utilisation de l'espace de bureau. Vers la fin de 1996, le SCRS a mené une enquête sur l'utilisation de l'espace au complexe de l'administration centrale qui a donné lieu à une meilleure utilisation des aires intérieures du complexe. Depuis, le personnel recruté pour les nouvelles initiatives opérationnelles et pour répondre aux besoins créés par les nouvelles technologies a occupé tout l'espace de bureau sous-utilisé. Au moment de nos travaux sur place, le nombre de personnes travaillant dans l'immeuble dépassait les critères d'occupation stipulés dans la documentation sur les locaux à bureaux du SCRS.

33.130 Le SCRS étudie actuellement des solutions de rechange en vue d'avoir des locaux à bureaux supplémentaires à son immeuble de l'administration centrale.

Les fonctions de sécurité des laboratoires

33.131 En avril 1998, nous avions indiqué que les rôles et les responsabilités du Bureau de la biosécurité de Santé Canada et du Service de sécurité et de confinement des dangers biologiques de l'Agence canadienne d'inspection des aliments devaient être renforcés. Nous avions recommandé que ces bureaux ne relèvent pas hiérarchiquement des gestionnaires de programmes, de façon à réduire au minimum tout conflit d'intérêts réel ou perçu. Nous avions aussi suggéré qu'ils examinent systématiquement tous les laboratoires qui travaillent avec des agents infectieux et qu'ils attestent formellement de leur conformité à toutes les lignes directrices pertinentes en matière de biosécurité.

33.132 Depuis la vérification, l'indépendance des bureaux de biosécurité a été renforcée et d'autres mesures sont prévues. Le Bureau de la biosécurité de Santé Canada relève maintenant du directeur exécutif du Centre des services d'urgence de la nouvelle Direction générale de la santé de la population et de la santé publique; quant à la sous-section du confinement des biorisques et de la sécurité de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, elle relève maintenant directement du directeur exécutif de la Direction des laboratoires. Afin d'appuyer le Bureau de la sécurité et des services environnementaux du Centre scientifique canadien de la santé humaine et animale, on prévoit engager deux autres experts en sécurité et confinement.

33.133 Santé Canada nous a informés qu'il tente toujours d'améliorer l'ensemble du système de certification et de surveillance des laboratoires qui manipulent des agents infectieux. Ce projet s'inscrit dans le contexte de la modification du *Règlement sur l'importation des agents anthropopathogènes* découlant de l'adoption de la nouvelle *Loi sur la protection de la santé des Canadiens*. On prévoit que la nouvelle Loi et le Règlement modifié définiront mieux la responsabilité d'attester formellement que tous les laboratoires qui manipulent des agents infectieux se conforment aux lignes directrices en matière de biosécurité. On prépare aussi actuellement un protocole d'entente avec le Service de sécurité et de confinement des dangers biologiques de l'Agence canadienne d'inspection des aliments afin de clarifier et de définir les rôles respectifs quant au contrôle des agents pathogènes qui s'attaquent aux humains et aux

Nous estimons que le Secrétariat du Conseil du Trésor doit être plus proactif et rigoureux lors de l'examen des présentations des projets et pendant leur exécution.

animaux. Ces initiatives devraient être terminées au cours de 2001.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor

33.134 Le Secrétariat du Conseil du Trésor fait savoir que son rôle principal dans la planification et la mise en oeuvre des projets d'immobilisations consiste à fournir un cadre stratégique de haut niveau en vertu duquel les ministères et les organismes sont tenus responsables et comptables des résultats. Le Secrétariat affirme qu'il surveille la mesure dans laquelle les ministères se conforment à l'esprit et aux particularités de la politique pertinente en examinant les présentations relatives à l'approbation et les rapports sur l'état d'avancement du projet. Il soutient qu'il fournit aux ministres du Conseil du Trésor une assurance raisonnable que les présentations des ministères et les rapports de l'état d'avancement sont conformes à la politique à tous les égards importants. Au moment de nos travaux sur place, il considérait que le niveau de surveillance des projets était approprié compte tenu des ressources disponibles, qu'il ne serait pas rentable de l'augmenter sensiblement et qu'il n'en avait pas les moyens.

33.135 Nous convenons avec le Secrétariat du Conseil du Trésor que ses rôles et responsabilités devraient compléter les travaux des ministères au lieu de faire double emploi avec ceux-ci; qu'ils devraient avoir pour objet de donner une orientation générale au gouvernement et d'assurer un leadership et non pas de régler des questions ponctuelles. Nous convenons aussi qu'en définitive, les ministères sont responsables et comptables des résultats. Cependant, nos vérifications ont révélé plusieurs cas importants de non-respect des politiques par les ministères, que le Secrétariat n'a pas détectés. Nous estimons que le Secrétariat doit être plus proactif et rigoureux lors de l'examen des présentations des projets et pendant leur exécution. À notre avis, le rôle de surveillant du Secrétariat devrait être adapté aux circonstances. Quelques variables d'intérêt majeur pourraient déterminer la mesure dans laquelle le Secrétariat devrait jouer un rôle plus grand. Il pourrait s'agir, par exemple, de la sécurité publique, des coûts, du niveau de risque, du degré de sensibilité politique et du degré de changement ou d'innovation.

33.136 En résumé, nous croyons que le Secrétariat du Conseil du Trésor a un rôle véritable à jouer dans la gestion des dépenses liées aux grands projets de l'État. Il peut entreprendre de nombreuses activités qui ne feraient pas double emploi avec les travaux déjà effectués par les ministères et qui appuieraient toutes ses responsabilités. Nous soutenons toujours que le Secrétariat doit renforcer son rôle de surveillant de manière à pouvoir vraiment fournir aux ministres une assurance raisonnable que les présentations ministérielles sont conformes à la politique. Bon nombre des problèmes relevés dans nos vérifications antérieures des projets de l'État pourraient être évités si le Secrétariat jouait un rôle plus important et actif dans les grands projets futurs de l'État. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a récemment informés qu'il examine son rôle de surveillant et ses méthodes afin d'assurer un niveau de surveillance approprié.

Gestion de projet

33.137 Les vérifications de 1996 et de 1998 contenaient plusieurs recommandations visant à améliorer la manière dont Travaux publics et Services gouvernementaux Canada gère et contrôle les projets de l'État. Ainsi, nous avions recommandé que le Ministère fasse en sorte que les contrats passés avec les consultants soient adaptés à chaque projet particulier et qu'il surveille mieux le rendement de l'entrepreneur. Nous avions aussi recommandé que le Ministère définisse clairement ce qui constitue des erreurs et des omissions de conception, qu'il établisse les responsabilités à cet égard, qu'il revoie ses pratiques de passation des contrats pour y inclure des

clauses incitant à la réalisation d'économies dans les limites des budgets approuvés, sans pour autant compromettre les objectifs des projets.

33.138 Depuis nos vérifications, le Ministère a mis en oeuvre plusieurs stratégies pour améliorer la réalisation des projets. Ainsi, il a conçu un modèle de norme nationale pour les contrats et des demandes de proposition afin d'en assurer l'uniformité. Le modèle permet d'inscrire les exigences et les attentes particulières au début du projet de sorte que les extrants soient clairs et précis et que les coûts soient fixés en conséquence. Le Ministère a aussi officialisé un processus d'approvisionnement et de gestion des risques afin d'établir les risques éventuels et les provisions avant de demander l'approbation des contrats de construction et des contrats de services de consultants. Le processus comprend l'examen du projet, la détermination des secteurs à risque éventuels, la préparation des mesures relatives aux risques et la détermination de l'incidence éventuelle sur le projet, tant du point de vue monétaire que de la réalisation. Une formation officielle a été offerte au personnel participant au processus et elle est dispensée à l'échelle nationale. Un centre d'autorisation de modification et un groupe de gestion de la prévention des réclamations ont aussi été mis en place pour aider les gestionnaires de projet à régler des questions telles que les réclamations et les différends.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a mis en oeuvre plusieurs stratégies pour améliorer la réalisation des projets.

33.139 Le Ministère nous a informés qu'il a eu des discussions avec des consultants et des représentants de leurs compagnies d'assurance au sujet d'une définition claire de ce qui constitue des erreurs et des omissions de conception et de l'intégration d'incitatifs efficaces qui contribueront à réduire les coûts. Les compagnies d'assurance se sont engagées à donner une définition des erreurs et des omissions; on amorcerait alors des discussions sur la possibilité de l'intégrer aux documents contractuels de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Cependant, aucun calendrier n'a été établi pour ces discussions éventuelles. Les consultants ne croient pas que des incitatifs puissent être introduits de manière significative sans compromettre les objectifs des projets. Au début de 1999, le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a suggéré que cette question soit étudiée plus à fond afin de trouver une solution satisfaisante pour toutes les parties.

Promouvoir l'intégrité à Revenu Canada — 1998, chapitre 15

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Jamie Hood

L'Agence des douanes et du revenu du Canada fait des progrès valables, mais peu de recommandations ont été jusqu'ici pleinement mises en oeuvre.

Contexte

33.140 La réussite des fonctions administratives de Revenu Canada (maintenant l'Agence des douanes et du revenu du Canada) relatives aux impôts et taxes, aux paiements de transfert, aux douanes et à l'application des politiques commerciales dépend surtout de l'observation volontaire des lois pertinentes par les particuliers et les entreprises. La façon dont la conduite des employés de Revenu Canada est perçue par les particuliers et les entreprises constitue l'un des facteurs qui fait augmenter la probabilité de l'observation volontaire. Une organisation comme Revenu Canada, dont les opérations sont décentralisées et dont les employés doivent dans une très grande mesure faire appel à leur jugement, doit prendre les précautions qui s'imposent pour réduire au minimum le risque d'inconduite de la part de ses employés.

33.141 Dans le chapitre 15 de notre rapport de 1998, nous avions examiné divers moyens qu'a pris le Ministère pour promouvoir l'intégrité chez ses employés. Nous avions constaté que Revenu Canada avait une base solide pour la promotion de l'intégrité, mais que des améliorations pouvaient être apportées dans certains secteurs afin de la renforcer et de faire fond sur elle. Nous avions fait certaines observations et recommandations au sujet de la formation, des mesures correctives, de l'information destinée aux employés, de l'application des mesures disciplinaires, de l'évaluation des connaissances des employés concernant la conduite qu'on attend d'eux et de la création du poste de conseiller en éthique.

Étendue

33.142 Notre suivi consistait à examiner le rapport d'étape préparé par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence) sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre de nos recommandations, à examiner la documentation à l'appui et à tenir des discussions avec ses représentants.

Conclusion

33.143 L'Agence fait des progrès valables, mais peu de recommandations ont été jusqu'ici pleinement mises en oeuvre. L'Agence améliore l'information destinée aux employés, adopte une approche plus préventive à l'égard de l'inconduite et met sur pied des programmes de surveillance dans les secteurs où le risque d'inconduite est le plus grand. Le guide de sécurité a été révisé en avril 1999 et le personnel peut maintenant le consulter par voie électronique; le Code de déontologie et de conduite et la politique en matière de discipline ont été révisés en septembre 2000. L'Agence prévoit publier un seul document de référence sur la conduite intègre, soit le Code de déontologie et de conduite. Un manuel d'orientation, auquel tous les employés ont accès par la voie électronique, traite aussi cette question. Ajoutons que l'Agence examine actuellement le rôle du conseiller en éthique. De plus, elle prévoit surveiller les mesures disciplinaires et concevoir un système pour évaluer les connaissances du personnel sur les attentes en matière de conduite.

Observations

Application des mesures disciplinaires

33.144 Pour obtenir un effet dissuasif maximal, il est nécessaire d'appliquer les mesures disciplinaires équitablement, de manière uniforme et au moment opportun. En 1998, les lignes directrices du Ministère concernant les mesures disciplinaires dataient d'avant l'unification administrative de 1994 de Revenu Canada. En novembre 1999, lors de la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, une politique refondue du Ministère en matière de discipline a été diffusée. Cette politique a récemment été révisée.

33.145 Au moment de notre vérification de 1998, Revenu Canada se préparait à saisir des données sur toutes les mesures disciplinaires, à les analyser et à en faire rapport à la haute direction. Selon la politique révisée en matière de discipline, la première étape de ce processus consiste à faire parvenir copie de chaque avis de mesure disciplinaire à la section des Relations de travail et de la rémunération. Lors de notre suivi, l'Agence n'avait pas commencé à saisir ni à analyser les données.

33.146 Au cours de notre vérification de 1998, nous avions constaté que dans 45 p. 100 des cas sans grief que nous avions examinés, des mesures disciplinaires finales avaient été appliquées plus de 30 jours après la fin de l'enquête sur le cas d'inconduite. Nous avions recommandé que Revenu Canada étudie la procédure relative aux mesures disciplinaires afin d'augmenter la proportion de cas où les mesures disciplinaires finales sont appliquées dans un délai de 30 jours après la fin de l'enquête. Selon la politique en matière de discipline qui a été révisée en 2000, le gestionnaire délégué est tenu d'appliquer rapidement des mesures disciplinaires et de faire tous les efforts nécessaires pour ce faire dans les 30 jours ouvrables suivant la fin de l'enquête. L'Agence prévoit surveiller les mesures disciplinaires et analyser les facteurs qui empêchent d'intervenir rapidement. L'Agence prévoit éliminer, dans la mesure du possible, les pratiques qui nuisent à l'application rapide de telles mesures disciplinaires.

Prendre des mesures correctives

33.147 En plus d'appliquer des mesures disciplinaires dans les cas d'inconduite, il est souvent nécessaire de combler les lacunes des mesures de sécurité, des procédures ou de la formation. En 1998, nous avions constaté que les mesures prises par la direction pour combler les lacunes observées étaient pour la plupart appropriées, mais que parfois elles étaient lentes à venir et restreintes dans leur application. Nous avions recommandé que pour tous les incidents ayant des conséquences importantes sur l'ensemble du Ministère, Revenu Canada voie à ce que des mesures correctives soient prises par tous les secteurs à risque.

L'Agence est de plus en plus proactive en ce qui a trait à la détection et à la prévention de l'inconduite.

33.148 Au cours du suivi de cette année, nous avons remarqué que l'Agence est de plus en plus proactive en ce qui a trait à la détection et à la prévention de l'inconduite. Les rapports d'enquête sur les cas d'inconduite comprennent une section sur les lacunes des procédures. Ces rapports sont envoyés au chef du secteur fonctionnel visé à l'Administration centrale à des fins d'information et d'intervention. En outre, à l'issue de l'analyse des tendances, la haute direction a demandé aux agents de sécurité de surveiller l'utilisation des réseaux électroniques et de mettre en place un programme de détection de la fraude.

Information destinée aux employés

33.149 L'information est importante non seulement parce qu'elle permet à l'Agence de combler les lacunes systémiques constatées, mais aussi de faire part de ses attentes aux employés. En 1998, Revenu Canada faisait la mise à jour de ses brochures sur les normes de

conduite et sur la sécurité. Le guide de sécurité a été révisé en avril 1999 et il est accessible par la voie électronique. Lors de notre suivi, la brochure sur les normes de conduite, maintenant le Code de déontologie et de conduite, avait été révisée. Le code révisé explique en termes simples le lien entre la conduite attendue et les valeurs organisationnelles. Il donne les raisons du comportement attendu et des exemples.

Le Code révisé de déontologie et de conduite explique en termes simples le lien entre la conduite attendue et les valeurs organisationnelles.

33.150 Nous avions recommandé en 1998 que Revenu Canada distribue à ses employés un code de déontologie bref et facile à comprendre, qui leur explique les valeurs et les règles de conduite à adopter. L'Agence prévoit publier un seul document de référence qui est le Code de déontologie et de conduite révisé.

Formation en éthique

33.151 Distribuer de l'information écrite ne constitue pas en soi une stratégie suffisante pour faire en sorte que les employés comprennent ce qu'on attend d'eux. Il faut donner en plus une formation. Pendant notre vérification de 1998, nous avions constaté que la plupart des employés interviewés avaient reçu une formation officielle quelconque en éthique. Toutefois, cette formation n'était pas la même dans tous les secteurs et elle était dispensée en fonction des programmes. Revenu Canada devrait, avions-nous recommandé, s'assurer que tous les nouveaux employés reçoivent une formation uniforme sur ses valeurs et ses normes de conduite et que les employés de longue date assistent à des séances de recyclage uniformes, données à intervalles appropriés.

33.152 Au cours du présent suivi, nous avons noté que l'Agence des douanes et du revenu du Canada avait préparé un manuel d'orientation électronique pour tous ses employés, manuel qui a aussi été utilisé pour les programmes d'orientation officiels. Le manuel contient de l'information sur la mission, la vision et les valeurs fondamentales de l'organisation ainsi que sur la responsabilité et la conduite de l'employé. L'Agence a aussi élaboré le cadre d'apprentissage d'un programme de leadership pluriannuel à l'intention des gestionnaires expérimentés ou qui viennent d'être nommés. Ce programme sera centré sur le leadership, conformément aux valeurs fondamentales de l'Agence et de la Commission de la fonction publique.

33.153 Après la distribution du Code de déontologie et de conduite révisé, les gestionnaires seront tenus d'organiser des séances de sensibilisation pour les employés où ces derniers pourront discuter de la politique et de leurs responsabilités.

Contrôler la mesure dans laquelle les employés comprennent la conduite qu'on attend d'eux

33.154 Le fait de donner des renseignements et de la formation aux employés ne garantit pas que ceux-ci comprendront ce qu'on attend d'eux et qu'ils le feront. Pendant notre vérification de 1998, nous avions constaté que Revenu Canada avait pris peu de mesures pour déterminer le niveau de compréhension des employés à l'égard des normes de conduite. Nous avions alors recommandé que Revenu Canada évalue la mesure dans laquelle les employés connaissent les attentes en matière de conduite au moyen de sondages ou d'autres moyens appropriés.

33.155 Après la distribution du Code de déontologie et de conduite révisé et l'adoption de la politique en matière de discipline, l'Agence se propose d'élaborer un processus d'évaluation des connaissances des employés concernant ses attentes. Mais au moment de notre suivi, l'Agence n'avait pas encore entrepris ce processus.

Signaler les cas d'inconduite

33.156 Deux raisons se présentent à l'esprit quand on se demande pourquoi des employés ne signaleraient pas un cas d'inconduite. D'abord, ils peuvent manquer d'information sur ce qu'il faut signaler et sur l'autorité à laquelle signaler l'incident. Ensuite, le milieu de travail peut n'être pas favorable à l'idée de signaler l'incident, en particulier si l'auteur du comportement inapproprié est le superviseur de l'employé ou un collègue de niveau supérieur. Le Code de déontologie et de conduite révisé invite les employés à demander conseil à leur gestionnaire s'ils ne savent pas ce qu'il faut signaler ni à quelle autorité signaler un incident.

33.157 En 1998, nous avions recommandé que Revenu Canada étudie l'opportunité de créer le poste de conseiller en éthique, dont le titulaire pourrait être consulté par tous les employés du Ministère au sujet des questions relatives aux valeurs et à la conduite. Lors de notre suivi, l'Agence préparait encore cette étude.

L'Agence étudie encore l'opportunité de créer le poste de conseiller en éthique.

La gestion du numéro d'assurance sociale — 1998, chapitre 16

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Theresa Duk

Contexte

33.158 Le chapitre 16 de 1998 portait sur la gestion du numéro d'assurance sociale. Nous avions formulé des observations et recommandations au sujet de l'importance du numéro d'assurance sociale (NAS), du traitement et du contrôle du NAS, de l'intégrité des données du Registre d'assurance sociale (RAS), des enquêtes sur les fraudes et les abus touchant le NAS, des répercussions sur les autres utilisateurs et du cadre législatif et stratégique de la gestion du NAS.

Étendue

33.159 Notre suivi a comporté un examen des rapports préparés par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de nos recommandations. Nous avons également discuté avec les fonctionnaires de DRHC des plans d'action pour les initiatives à venir.

Conclusion

33.160 À la suite de notre vérification de 1998, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures afin d'améliorer l'administration du NAS. DRHC a amélioré l'intégrité du RAS grâce à l'addition de nouvelles données relatives aux décès, au repérage des NAS inactifs et à l'accroissement du nombre et de la qualité des enquêtes relatives au NAS. Ces mesures ont été prises dans le cadre des opérations courantes de DRHC. D'autres mesures sont également prévues pour améliorer davantage l'intégrité du RAS et informer les Canadiennes et les Canadiens sur la raison d'être du NAS et sur la façon de l'utiliser. DRHC envisage de demander des fonds supplémentaires pour amorcer la mise en oeuvre de ce dernier volet des mesures correctives. Toutes ces mesures correctives ont été élaborées dans le cadre législatif et stratégique actuel de la gestion du NAS.

33.161 Dans le présent suivi, nous signalons les progrès réalisés à ce jour. Nous indiquons aussi les questions qui, à notre avis, nécessiteront du gouvernement le plus d'attention afin de mettre pleinement en oeuvre nos recommandations.

33.162 La gestion du NAS est une importante question d'intérêt public et elle a suscité l'attention de deux comités parlementaires. Étant donné que le gouvernement n'a pas encore terminé la mise en oeuvre de nos recommandations de 1998, nous croyons qu'un deuxième rapport de suivi s'avérera nécessaire.

Observations

Beaucoup de travail a été effectué depuis notre vérification de 1998

33.163 À la suite de la publication du chapitre 16 de 1998, le gouvernement, sous le leadership de DRHC, a élaboré un plan d'action et constitué cinq groupes de travail pour étudier la mise en oeuvre de nos recommandations. Par la suite, deux comités de la Chambre des communes — le Comité permanent des comptes publics et le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées — ont tenu plusieurs audiences pour approfondir les questions soulevées par notre chapitre et ont déposé leurs rapports. Le gouvernement a présenté sa réponse aux rapports des comités en juin et en décembre 1999.

DRHC a pris des mesures pour améliorer l'intégrité du RAS

33.164 DRHC signale qu'il a amélioré l'intégrité du RAS en comparant les données en sa possession avec celles du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse. Ces comparaisons ont permis de valider l'identité de plusieurs personnes, d'inactiver des dossiers et de consigner le décès de plusieurs titulaires du NAS. Selon le Ministère, quelque 5,4 millions de NAS ont été mis à jour. En outre, DRHC dit avoir instauré des mécanismes qui permettront dorénavant la mise à jour régulière des renseignements contenus dans le RAS.

33.165 Le travail effectué a déjà amélioré la fiabilité du RAS. DRHC signale qu'il a ajouté la mention « inactif » ou « décédé » à près de 3 millions de NAS. Ainsi, l'écart de 3,8 millions noté en 1998 entre le nombre de NAS actifs et le nombre de personnes âgées de 20 ans ou plus a été ramené à environ 800 000. Le Ministère relève également que le nombre de NAS actifs détenus par des personnes âgées de 100 ans ou plus est passé de 311 000 à 8 000 et, dans 275 000 autres cas, la date de naissance du détenteur du NAS a été corrigée.

DRHC a terminé un plus grand nombre d'enquêtes sur la fraude et les abus touchant le NAS

33.166 DRHC a élaboré un plan de mesures visant à prévenir l'utilisation frauduleuse du NAS. Ce plan d'action comporte quatre volets :

- l'élaboration de nouveaux programmes de prévention et de détection de la fraude;
- l'amélioration de la qualité des données du RAS au moyen d'enquêtes sur les cas possibles de fraudes et d'abus;
- l'introduction de mesures pour augmenter les enquêtes relatives au NAS et en améliorer la qualité;
- l'amélioration de la communication avec les ministères et les organismes fédéraux, d'autres niveaux de gouvernement et le secteur privé.

33.167 Le ministère travaille actuellement à la mise en oeuvre de ce plan d'action, mais il a indiqué qu'il a besoin de ressources supplémentaires. Pour le moment, DRHC nous informe que la mise sur pied d'une unité d'enquête affectée au NAS a permis de tripler le nombre d'enquêtes menées à terme par rapport à l'année précédente. DRHC poursuit également ses discussions avec le Conseil du Trésor afin de redéfinir ses indicateurs de rendement pour ce domaine d'activités.

D'autres initiatives sont en cours

33.168 D'autres initiatives sont en cours pour répondre à nos recommandations de 1998. Ainsi, des consultations sont menées auprès d'organismes provinciaux et territoriaux pour obtenir plus facilement de l'information sur les naissances, les décès et les changements de noms. Cette démarche devrait permettre de valider les renseignements demandés pour l'émission du NAS et d'éviter l'enregistrement de renseignements erronés dans le RAS. En outre, le Ministère a élaboré des mesures pour mieux contrôler les risques associés à l'attribution des numéros d'assurance sociale temporaires. Par ailleurs, DRHC, en collaboration avec ses partenaires, prépare une campagne d'information à l'intention des détenteurs et des utilisateurs du NAS. Le Ministère a indiqué qu'il devait obtenir des fonds supplémentaires afin de mettre en oeuvre ces initiatives.

Développement des ressources humaines Canada signale qu'il a amélioré l'intégrité du Registre d'assurance sociale en comparant les données en sa possession avec celles du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse.

Une étude exhaustive sur l'incidence de l'utilisation du NAS s'avère nécessaire

33.169 En 1998, nous avions recommandé que le gouvernement étudie l'incidence et l'étendue de l'utilisation du

Nous croyons qu'il faut poursuivre l'analyse des options s'appliquant au numéro d'assurance sociale (NAS). Cette analyse devrait permettre aux parlementaires de bien comprendre les implications pratiques, économiques et politiques des différentes options.

NAS. À ce jour, des consultations ont eu lieu entre DRHC, Industrie Canada et Statistique Canada afin d'étudier la meilleure façon d'établir l'ampleur et l'incidence de l'utilisation du NAS dans les secteurs public et privé. On prévoit publier les résultats de cette étude à l'automne 2000. À notre avis, il est nécessaire que les ministères mènent à terme une étude exhaustive et qu'ils en publient les résultats le plus tôt possible.

Les rôles, les objectifs et l'utilisation du NAS

33.170 Dans son 4[e] Rapport, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées recommandait l'élaboration d'une loi pour contrôler l'utilisation du NAS. Il demandait aussi à DRHC de produire un rapport sur les options susceptibles d'améliorer le système de NAS ou de le remplacer.

33.171 En décembre 1999, le gouvernement a fourni au Comité un rapport présentant trois options :

- améliorer la gestion du NAS dans le cadre législatif et stratégique actuel;
- adopter une loi pour restreindre l'utilisation du NAS;
- créer un système national d'identification.

Après une brève analyse des options, le gouvernement a conclu qu'en y apportant des améliorations administratives et avec l'appui de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, la politique actuelle demeurait valable. Il rejetait aussi l'idée d'adopter une loi pour restreindre l'utilisation du NAS.

33.172 Depuis la publication du chapitre 16 de 1998, beaucoup de choses ont été dites et écrites sur la gestion et l'avenir du NAS. Nous croyons toutefois que seuls les résultats de l'étude sur l'utilisation du NAS dont il est question dans le paragraphe 33.169 fourniront d'autres éléments d'information essentiels pour aider le gouvernement et les parlementaires à prendre des décisions éclairées quant à l'avenir du NAS, à l'opportunité d'imposer des restrictions à son utilisation, au couplage de données et à la protection des renseignements personnels. Nous croyons qu'il faut poursuivre l'analyse des options s'appliquant au NAS. Cette analyse devrait permettre aux parlementaires de bien comprendre les implications pratiques, économiques et politiques des différentes options et de bien cerner tous les enjeux, de même que tous les avantages et les inconvénients propres à chacune des options.

La Stratégie d'information financière — 1998, chapitre 18 et 1999, chapitre 21

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directeur : David Willey

Contexte

33.173 L'échéance d'avril 2001 pour la mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière (SIF) du gouvernement fédéral est imminente. Conformément à la SIF, le gouvernement adopte la comptabilité d'exercice intégrale, met en oeuvre des systèmes financiers modernes à l'appui de cette nouvelle méthode de comptabilité et intègre l'information financière et opérationnelle dans la prise de décisions quotidienne. La SIF est une condition préalable essentielle à l'instauration d'une fonction de contrôleur moderne au gouvernement fédéral.

33.174 En septembre 1998, nous avions fait rapport sur les questions plus vastes entourant la SIF et discuté de trois défis stratégiques auxquels le gouvernement est confronté :

- intégrer la SIF dans la gestion ministérielle;
- adopter la comptabilité d'exercice aux fins de l'octroi des crédits;
- obtenir l'appui des ministères.

33.175 Notre chapitre de novembre 1999 portait sur l'état de préparation des ministères à la SIF et sur le leadership exercé au niveau central par le Secrétariat du Conseil du Trésor. En règle générale, nous avions constaté que la plupart des ministères avaient à peine commencé à s'intéresser à la SIF, bien qu'il restât moins de 20 mois avant la date fixée pour sa mise en oeuvre. Au niveau central, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avait mis en oeuvre avec succès les systèmes centraux conformes à la SIF tandis que le Secrétariat devait renforcer ses pratiques de gestion de projet pour faire avancer la stratégie.

L'échéance d'avril 2001 pour la mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière (SIF) du gouvernement fédéral est imminente.

33.176 En février 2000, le Comité permanent des comptes publics (CCP) s'est réuni pour étudier notre chapitre de novembre 1999 sur la SIF. Le Comité était inquiet de la lenteur des consultations en vue de l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'octroi des crédits. Il avait recommandé que le Secrétariat termine ses consultations le plus tôt possible et qu'il informe le CCP de sa décision et de sa recommandation finales. Le Comité avait également manifesté de l'intérêt pour l'état d'avancement de la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères et recommandé que le Secrétariat établisse des indicateurs statistiques, qui devaient être publiés dans le site Web du Secrétariat à compter de mai 2000. De plus, il a demandé au Secrétariat de soumettre un rapport annuel, à compter de juin 2000, sur l'état de la connexion des ministères aux systèmes centraux de la SIF.

En février 2000, le Comité des comptes publics (CCP) s'est dit inquiet de la lenteur des consultations en vue de l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'octroi des crédits.

Étendue

33.177 Pour le présent suivi, nous avons examiné la documentation du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur l'état de mise en oeuvre de la SIF. Nous avons interrogé des représentants de ces organismes centraux et effectué une enquête sur l'état de la mise en oeuvre dans les ministères. Le suivi est fondé sur l'information reçue à la mi-septembre 2000.

Conclusion

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé le Forum de la SIF, une tribune où les représentants des projets SIF des ministères se réunissent pour discuter et échanger des idées et les meilleures pratiques.

33.178 Dans notre chapitre de novembre 1999, nous avions indiqué qu'il était temps que le gouvernement mette les bouchées doubles au sujet de la SIF. Au cours de l'année dernière, les ministères ont progressé dans leurs travaux pour se connecter aux systèmes centraux de la SIF et ils en sont aux dernières étapes de la préparation de leurs systèmes financiers pour répondre aux exigences de la comptabilité d'exercice dans le cadre de la SIF. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a progressé dans l'élaboration des politiques comptables, mais il pourrait être plus avancé à cette étape pour permettre aux ministères de mettre la touche finale à la configuration de leurs systèmes avant le début du nouvel exercice.

33.179 Le Secrétariat a amélioré ses pratiques de gestion de projet pour la mise en oeuvre de la SIF dans son ensemble. Ainsi, il a instauré un cadre de rapport mensuel sur l'état de mise en oeuvre et créé un comité directeur sur la SIF composé de sous-ministres adjoints. Il a également créé le Forum de la SIF, une tribune où les représentants des projets SIF des ministères se réunissent pour discuter et échanger des idées et les meilleures pratiques. Le Secrétariat, grâce à l'appui des groupes de travail qui composent le Forum de la SIF, a produit un certain nombre de documents importants, dont un manuel de comptabilité et des directives sur la gestion du changement et la communication.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) continue d'appliquer des techniques pour réduire au minimum les risques liés à la mise en oeuvre du système.

33.180 Le gouvernement doit poursuivre ses efforts pour mettre en oeuvre avec succès ses systèmes et ses politiques d'ici avril 2001. Bien qu'il s'agisse d'un jalon important, les ministères et les organismes doivent veiller ce qu'une information financière de meilleure qualité soit intégrée dans la prise de décisions concernant la gestion courante. Cela est crucial pour que le gouvernement établisse l'environnement de gestion financière nécessaire à l'instauration d'une fonction de contrôleur moderne. La gestion du changement est un rouage essentiel de l'atteinte de cet objectif.

Observations

La connexion des systèmes des ministères aux systèmes centraux de la SIF progresse

33.181 Les systèmes centraux de la SIF ont été mis en oeuvre avec succès en avril 1999. En plus de fournir des paiements, des reçus et des services de paie, ces systèmes servent à saisir l'information financière sommaire des ministères qui est utilisée pour préparer les rapports et les états financiers à l'échelle gouvernementale. Trente-cinq ministères et organismes sont déjà connectés à ces systèmes centraux. Les 63 autres ministères et organismes sont en train de préparer leurs systèmes financiers pour l'échéance d'avril 2001.

33.182 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) gère les systèmes centraux de la SIF et coordonne la connexion des systèmes ministériels. Il continue d'appliquer dans une grande mesure des techniques de gestion des risques et de projets pour réduire au minimum les risques que pose un grand nombre de connexions en même temps. Ainsi, TPSGC a insisté pour que les ministères et organismes signent des protocoles d'entente, précisant les rôles et les responsabilités de chacun et les échéances à respecter pour garantir une connexion réussie aux systèmes centraux. Ces protocoles stipulent qu'un grand nombre de ministères comptent tester leur interface au cours de la période se terminant en janvier 2001, soit seulement deux mois avant la date fixée pour la mise en oeuvre. TPSGC surveille de près la mise en oeuvre des ministères, particulièrement dans les ministères où le calendrier de mise en oeuvre est extrêmement serré. Des décisions relatives

à un plan antisinistre seront prises en novembre 2000.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor progresse dans l'élaboration des politiques comptables régissant la comptabilité d'exercice, mais il reste encore du travail à faire

33.183 En septembre 2000, moins de sept mois avant la mise en oeuvre des systèmes et des politiques de la SIF, le gouvernement doit avoir une compréhension claire des exigences de ses politiques de comptabilité d'exercice. En raison de la complexité des systèmes financiers modernes, il est important que les ministères et organismes disposent de cette information dès maintenant pour pouvoir configurer leurs systèmes avant avril 2001. Bien que le Secrétariat ait progressé dans ce domaine, il reste encore du travail à faire. Ainsi, selon la SIF, les ministères seront tenus de produire un jeu d'états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice. En août 2000, le Secrétariat a diffusé, en vue d'obtenir des commentaires, les exigences révisées concernant ces états financiers et il est en train d'y mettre la dernière main. Des ébauches de politique dans d'autres domaines, comme les paiements de transfert, les frais payés d'avance et les passifs environnementaux, ont été diffusées à des fins de commentaires.

33.184 Dans ses observations sur les états financiers du gouvernement publiées dans les *Comptes publics du Canada*, le vérificateur général a signalé que le Secrétariat et les ministères semblent déployer des efforts considérables pour élaborer des politiques comptables qui ne sont pas exigées actuellement par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés; par exemple, les politiques sur la capitalisation des stocks pour consommation et les biens incorporels. Il a indiqué que de nombreux ministères, particulièrement les petits, ont déjà assez à faire avec la capitalisation des immobilisations corporelles sans avoir à faire face à la complexité accrue de ces politiques nouvelles.

33.185 Le Secrétariat, avec le concours du Forum sur la SIF, prépare un manuel de comptabilité pour aider les ministères et organismes à interpréter et à mettre en oeuvre la comptabilité d'exercice à l'interne. Nous reconnaissons que le Secrétariat a fait beaucoup de progrès en peu de temps mais, en septembre 2000, le manuel était inachevé. Le Secrétariat compte le terminer en octobre 2000.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a amélioré la gestion du projet de la SIF

33.186 Dans notre rapport de novembre 1999, nous avions indiqué que le Secrétariat devait améliorer ses pratiques de gestion du projet SIF. Plus précisément, nous avions recommandé au Secrétariat :

- de mettre en place et de tenir à jour un plan maître de la SIF;
- d'obtenir des ministères des engagements documentés;
- d'obtenir des ministères des plans de mise en oeuvre de la SIF et de les examiner;
- d'établir un cadre de rapport pour permettre au bureau du projet SIF de surveiller l'état de la mise en oeuvre dans les ministères;
- d'envisager de fournir des ressources supplémentaires aux ministères, au besoin;
- d'élaborer un plan de communication complet et de fournir des directives sur la gestion du changement.

33.187 Le Secrétariat tient un plan maître global de la SIF, qui est examiné au cours des réunions mensuelles du comité directeur des sous-ministres adjoints de la SIF.

33.188 L'an dernier, le Secrétariat a obtenu des fonds supplémentaires de 60 millions de dollars qu'il allouera aux

Le Secrétariat du Conseil du Trésor progresse dans l'élaboration des politiques comptables régissant la comptabilité d'exercice, mais il reste encore du travail à faire.

Le Secrétariat compte terminer le manuel de comptabilité en octobre 2000.

Le Secrétariat a obtenu des fonds supplémentaires de 60 millions de dollars qu'il allouera aux ministères et organismes pour la mise en oeuvre de la SIF sur une période de trois ans.

Le Secrétariat a instauré un cadre de rapport mensuel qui présentera la feuille de route de la mise en oeuvre de la SIF ainsi que des indicateurs de préparation.

Peu de ministères ont établi des stratégies de gestion du changement pour adapter leur organisation au nouvel environnement de gestion financière.

Un environnement de gestion financière solide aiderait à garantir la qualité de l'information compilée et utilisée par les ministères.

ministères et organismes pour la mise en oeuvre de la SIF sur une période de trois ans. En contrepartie, il a obtenu des engagements documentés des ministères et de leurs sous-ministres relativement à la mise en oeuvre de la SIF d'ici avril 2001.

33.189 Le Secrétariat a également instauré un cadre de rapport mensuel en vertu duquel les ministères rendent compte de leurs progrès en regard d'un certain nombre de jalons clés pour la mise en oeuvre de la SIF. Ces rapports résumés constitueront la feuille de route de la mise en oeuvre de la SIF et présenteront des indicateurs de préparation; ils seront publiés en septembre 2000.

Un défi constant : l'intégration d'une information financière de meilleure qualité dans la prise de décisions quotidienne

33.190 Les ministères et organismes travaillent fort pour mettre en oeuvre leurs nouveaux systèmes financiers et les politiques comptables selon la méthode de la comptabilité d'exercice qu'exige la SIF. Cependant, bien qu'il s'agisse là des deux pierres d'assise principales d'une fonction de contrôleur moderne au gouvernement, l'intégration d'une information financière de meilleure qualité dans la prise de décisions de gestion quotidienne est en fait le but ultime recherché. Comme nous l'avions signalé dans nos chapitres, cela constitue un défi de taille en matière de gestion du changement, qui exige une planification, des efforts et, avant tout, du temps.

33.191 Le Secrétariat a produit récemment, grâce à l'importante contribution des groupes de travail du Forum de la SIF, un certain nombre de documents liés à la gestion du changement, entre autres, un Cadre de gestion du changement pour la SIF et des directives sur l'élaboration de stratégies et de plans de gestion du changement.

33.192 De nombreux ministères et organismes éprouvent des difficultés à obtenir l'assentiment des gestionnaires quant à la nécessité de la SIF. Ces gestionnaires affirment qu'ils n'en voient pas les avantages. Cela montre bien qu'il existe un défi de taille sur le plan de la communication et de la gestion du changement. Pourtant, peu de ministères ont établi des stratégies de gestion du changement pour adapter leur organisation au nouvel environnement de gestion financière. De nombreux ministères ont laissé savoir qu'ils comptaient établir une telle stratégie dans l'avenir.

33.193 Selon la SIF, les ministères assumeront de plus grandes responsabilités à l'égard de leurs comptes. Cela veut dire que la qualité de l'ensemble des états financiers du gouvernement dépendra fortement de la qualité de l'information sommaire communiquée par ces ministères. Un environnement de gestion financière solide aiderait à garantir la qualité de l'information compilée et utilisée par les ministères dans leurs activités courantes ainsi que la qualité de l'information sommaire communiquée à l'organisme central pour la production des rapports du gouvernement dans son ensemble.

33.194 À cet égard, nos travaux sur la capacité de gestion financière des ministères, dont nous avons rendu compte dans le chapitre 13 de notre rapport d'octobre 2000, faisaient état d'écarts entre les attentes actuelles en matière de gestion financière et les capacités actuelles de chacun des ministères que nous avons examinés. Nous avions indiqué également que les ministères en étaient aux premières étapes de l'établissement des capacités nécessaires au niveau de l'information du Modèle de la capacité de gestion financière. Ces capacités sont essentielles à de nombreuses initiatives en cours du gouvernement fédéral, dont la SIF et l'établissement d'une fonction de contrôleur moderne. La gestion du changement est un élément essentiel pour atteindre ces objectifs.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas encore terminé ses consultations sur la mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'octroi des crédits

33.195 À deux reprises, le Comité des comptes publics a demandé au Secrétariat de mettre un terme à ses consultations et de soumettre ses recommandations sur l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'octroi des crédits. Au départ, les consultations devaient être terminées en novembre 1999 puis elles ont été reportées à l'automne 2000. On s'attend maintenant à ce qu'elle soient terminées et à ce que d'ici la fin de l'exercice, une décision soit prise quant à la faisabilité de mettre en oeuvre la comptabilité d'exercice intégrale pour l'octroi de crédits.

33.196 Compte tenu du calendrier du Parlement et de l'établissement du budget des dépenses, la date réaliste la plus proche pour l'introduction de l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice serait l'exercice 2003-2004. L'obligation de tenir et de communiquer de l'information selon deux méthodes comptables pendant au moins trois ans ajoute un niveau de complexité à une période de changement déjà critique. Cependant, si le projet est bien géré, les gestionnaires des ministères et les députés seraient en mesure de tirer parti de ce délai pour s'adapter aux pratiques de la comptabilité d'exercice avant que celle-ci ne soit adoptée pour l'octroi des crédits.

On s'attend à ce qu'une décision soit prise d'ici la fin de l'exercice 2000-2001 quant à la faisabilité de mettre en oeuvre la comptabilité d'exercice intégrale pour l'octroi de crédits.

Anciens Combattants Canada — Les pensions d'invalidité — 1998, chapitre 23

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directrice : Marilyn Rushton

Contexte

33.197 Lors de notre vérification d'Anciens Combattants Canada menée en 1998, nous avions fait rapport sur le versement des pensions d'invalidité à d'anciens combattants et à d'autres bénéficiaires admissibles ainsi que sur l'évolution de la clientèle du Ministère. Cette vérification avait pour objet de déterminer si le portefeuille des Anciens Combattants, composé du ministère des Anciens Combattants et du Tribunal des anciens combattants (révision et appel), gérait le programme des pensions d'invalidité de manière à rendre des décisions de qualité à l'égard des pensions, avec uniformité et en temps opportun.

Anciens Combattants Canada a pris des mesures à l'égard de chaque préoccupation dont nous avions discuté dans notre chapitre de 1998.

33.198 Nous avions constaté que le portefeuille des Anciens Combattants avait respecté son engagement d'améliorer sensiblement les délais de traitement des pensions. Nous avions conclu que le portefeuille devait continuer à renforcer ce processus en prenant les mesures nécessaires pour améliorer l'uniformité, l'efficacité et la qualité générale des décisions relatives aux pensions d'invalidité.

33.199 Les principales préoccupations que nous avions exprimées en 1998 portaient sur l'amélioration du service aux demandeurs de pension d'invalidité et la nécessité d'avoir une stratégie adaptée à l'évolution de la clientèle d'Anciens Combattants Canada.

33.200 Nous avions formulé plusieurs observations et recommandations au sujet du programme des pensions d'invalidité. Parmi les préoccupations que nous avions exprimées, mentionnons :

- le besoin d'avoir des documents d'orientation normalisés pour préparer les demandes;
- le manque de documents d'orientation servant à prendre des décisions sur le droit à la pension et à évaluer le degré d'invalidité établissant la pension à laquelle le demandeur est admissible;
- le besoin d'analyser régulièrement les raisons pour lesquelles certaines décisions sont annulées à l'étape de la révision ou de l'appel;
- la nécessité d'étudier les possibilités de recourir plus souvent au processus de révision ministérielle.

33.201 Dans notre chapitre de 1998, nous avions aussi recommandé que dans son Rapport sur les plans et les priorités présenté au Parlement, Anciens Combattants Canada explique son rôle face aux membres en temps de paix des Forces canadiennes, à l'évolution prévue de sa clientèle et à la stratégie qu'il envisage pour s'adapter à ces changements.

Étendue

33.202 Notre suivi consistait à examiner les mesures prises par Anciens Combattants Canada en réponse à nos recommandations. À cette fin, nous avons mené une enquête, tenu des discussions et examiné différents documents qui nous ont été remis par le portefeuille des Anciens Combattants. Le but de nos travaux était de fournir au Parlement un degré d'assurance raisonnable quant à la suite donnée à nos constatations.

Conclusion

33.203 Le Ministère a déployé des efforts considérables pour donner suite à

nos recommandations. Il a pris des mesures dans chacun des secteurs dont nous avions discuté dans notre chapitre de 1998 et parachevé la mise en oeuvre des mesures correctives pour certaines recommandations. Plusieurs initiatives sont en cours, dont les révisions prévues de la table des invalidités et le recours plus fréquent au processus de révision ministérielle. En outre, le Ministère travaille maintenant à des projets visant les besoins de ses clients des Forces canadiennes sous le régime de la loi actuelle. En janvier 2000, un groupe de travail mixte, composé de représentants d'Anciens Combattants Canada et de la Défense nationale (ACC-MDN), a été formé dans le but d'examiner la façon dont Anciens Combattants Canada gère ses activités et de redéfinir les programmes et services destinés à ses clients des Forces canadiennes. En mai 2001, le groupe de travail devrait présenter au ministre les options que celui-ci soumettra au Cabinet. Il est encore trop tôt pour déterminer si les résultats attendus des initiatives susmentionnées seront obtenus en temps opportun.

Observations

La préparation des premières demandes

33.204 En 1998, nous avions recommandé qu'Anciens Combattants Canada élabore des normes de service concernant son rôle dans la préparation d'une première demande de pension d'invalidité. Dans sa réponse, celui-ci a mentionné qu'il avait choisi de ne pas publier de normes de service à l'égard du délai d'exécution des services, parce que la plupart des activités qui entourent la préparation d'un cas ne relèvent pas du Ministère, mais plutôt d'organismes externes ou du requérant lui-même.

33.205 Depuis 1998 cependant, le Ministère a mis en oeuvre des normes de rendement internes pour assurer une gestion de cas et un suivi attentifs en ce qui concerne la collecte de documentation pour les demandes de pension d'invalidité.

La préparation des demandes de pension d'invalidité

33.206 En 1998, nous avions recommandé que le Ministère améliore les services d'aide offerts aux personnes qui préparent une demande de pension d'invalidité en :

- améliorant la qualité des documents d'orientation et des manuels normalisés qui sont utilisés à l'échelle nationale;
- veillant à ce que les nouveaux agents de pensions reçoivent une formation initiale appropriée, en temps opportun;
- examinant à nouveau la répartition de la charge de travail.

33.207 Nous avons constaté que le Ministère a préparé un manuel de référence à l'intention des agents des pensions afin de normaliser l'information et les procédures. Il a aussi élaboré des procédures normalisées pour le processus des premières demandes. Dès que cela est possible, le Ministère offre, aux nouveaux agents des pensions, un atelier de formation présenté par des employés qualifiés.

33.208 Les documents d'orientation améliorés et l'atelier de formation aideront le Ministère à fournir un service de qualité constante aux demandeurs de pension d'invalidité.

33.209 Le Ministère a mené une étude sur la charge de travail et l'affectation de ressources connexes pour ses bureaux de district et régionaux. À la suite de cette étude, certaines ressources ont été réaffectées en fonction des exigences de la charge de travail.

Les décisions relatives aux premières demandes

33.210 En 1998, nous avions recommandé qu'Anciens Combattants Canada améliore les documents

d'orientation utilisés pour évaluer le degré d'invalidité et prendre des décisions sur le droit à la pension. Nous avions aussi recommandé que les documents d'orientation soient révisés périodiquement afin de refléter les tendances des demandes de pension d'invalidité.

33.211 Le Ministère a préparé un manuel de référence de l'arbitre des pensions. Le manuel est une source d'information complète de sorte que tous les arbitres des pensions ont accès à une information identique et actuelle.

33.212 Le Ministère effectue actuellement une révision exhaustive de la table des invalidités dont il se sert pour évaluer le degré d'invalidité aux fins de pension. Ce projet devrait prendre fin en mars 2001. Le Ministère a fait des progrès satisfaisants pour donner suite à notre recommandation; toutefois, il doit maintenir les ressources nécessaires pour que le projet soit terminé en temps opportun.

33.213 En 1998, nous avions recommandé que le Ministère justifie les motifs de ses décisions d'évaluation et en fasse part aux requérants. Nous avions constaté que les motifs des décisions leur sont fournis dans le cas des demandes liées à la perte d'audition. Toutefois, dans les cas de trouble psychologique, on donne les motifs des décisions dans une note de service versée au dossier, mais ceux-ci ne sont pas communiqués au requérant dans la lettre de décision.

33.214 Une fois sa table des invalidités révisée, le Ministère sera en mesure de mieux formuler les motifs à l'appui de ses décisions relatives à l'évaluation. Dans l'intervalle, le Ministère a pris des mesures pour sensibiliser ses employés à la nécessité de fournir la justification la plus claire possible, sous réserve des limites imposées par les documents d'orientation existants.

Des décisions annulées à l'étape de la révision ou de l'appel

33.215 En 1998, nous avions recommandé que, pour améliorer la qualité et l'efficacité de la prise de décisions, le portefeuille des Anciens Combattants analyse régulièrement les motifs qui justifient l'annulation des décisions du Ministère par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

33.216 Nous avons constaté que le Ministère a revu mensuellement les décisions rendues par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Il examine un échantillon des décisions de révision et d'appel pour établir le motif de l'annulation de la première décision, l'orientation stratégique du Tribunal, la nécessité de modifier la politique ministérielle ou la loi ainsi que le besoin de formation. Il produit des rapports mensuels sur les questions relatives à la politique, aux activités, aux évaluations médicales et à la formation. Au besoin, il prépare des rapports sur des décisions précises du Tribunal qui peuvent nécessiter un suivi ou des discussions et il diffuse quelques-unes de ses décisions à des fins de formation.

33.217 En plus d'examiner les commentaires qui découlent de la révision du Ministère, le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a mené à terme plusieurs initiatives qui donnent suite à nos recommandations de 1998. Il a notamment :

- analysé des affaires traitées par la cour fédérale;
- élaboré des lignes directrices pour assurer l'uniformité de la présentation, du style et de la langue dans les documents relatifs aux décisions du Tribunal;
- réalisé un projet pilote d'examen par les pairs des décisions des membres;
- mené, au printemps 2000, une enquête auprès des clients du Tribunal.

Possibilité d'un recours plus fréquent au processus de révision ministérielle

33.218 En 1998, nous avions recommandé qu'Anciens Combattants Canada étudie les possibilités de recourir plus souvent au processus de révision ministérielle pour améliorer l'efficacité et la rapidité de la prise de décisions dans le cadre du programme des pensions d'invalidité.

33.219 Le Ministère a élaboré une directive sur le recours aux révisions ministérielles pour l'inclure dans le manuel de référence des agents de pensions. La directive vise à préciser le processus ou la solution à appliquer dans diverses circonstances. De même, dans le cadre du projet de révision des décisions annulées par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel), le Ministère relève, à des fins de formation, des cas qui auraient pu être traités par les révisions ministérielles plutôt que par le Tribunal.

33.220 En août 2000, le Ministère a entrepris un projet pilote sur le recours aux révisions ministérielles pour les clients qui servent toujours dans les Forces canadiennes. Ce projet vise à déterminer si des efforts conjoints peuvent augmenter de manière importante le nombre de décisions favorables plus tôt au cours du processus d'approbation des pensions et contribuer ainsi à augmenter la satisfaction des clients et à réduire le nombre d'audiences par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) dans les sites pilotes.

L'information sur l'évolution de la clientèle

33.221 Dans notre vérification de 1998, nous avions signalé que dans son Rapport sur les plans et les priorités présenté au Parlement, Anciens Combattants Canada n'avait pas expliqué son rôle en ce qui a trait aux membres en temps de paix des Forces canadiennes; il n'avait pas expliqué non plus l'évolution prévue de sa clientèle ni la stratégie qu'il envisage pour s'adapter à ces changements.

33.222 Nous avons constaté que le récent Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport sur le rendement du portefeuille comprenaient plusieurs sections décrivant le rôle actif du Ministère en ce qui a trait à la carrière et au soutien des membres en temps de paix (actuels et anciens) des Forces canadiennes.

33.223 Le Ministère a mis en oeuvre plusieurs initiatives, dont le Projet d'examen des besoins en matière de soins des anciens combattants et le Projet Anciens combattants Canada — Forces canadiennes, afin d'étudier davantage l'incidence de l'évolution de la clientèle sur la prestation des programmes et d'élaborer des stratégies d'application des changements, le cas échéant. En avril 1999, le Centre interministériel MDN — ACC pour le soutien des militaires blessés ou retraités et à leurs familles a ouvert ses portes.

33.224 L'Examen des besoins en matière de soins des anciens combattants — Phase III, une étude des questions liées à la pertinence et au caractère adéquat des soins et du soutien fournis aux clients des Forces canadiennes et à leur famille, a été réalisé en mars 2000. Les constatations de cette étude seront utilisées pour le « Projet de continuum à services », réalisé conjointement par Anciens combattants Canada et le ministère de la Défense nationale. Ce projet précisera les options pour l'élaboration et l'exécution du futur programme du Ministère à l'intention des clients des Forces canadiennes.

33.225 Nous croyons que le Ministère a fait des progrès satisfaisants en ce qui concerne la collecte d'information sur l'évolution de sa clientèle, en particulier les Forces canadiennes. Il est maintenant prêt à concevoir des moyens de répondre aux besoins de ses clients.

33.226 Tous les changements importants qui doivent être apportés aux programmes,

aux services et aux avantages afin de répondre aux besoins de la clientèle des Forces canadiennes seront pris en compte dans le Projet de continuum des services, qui doit prendre fin en mai 2001. La mise en oeuvre subséquente des changements sera fonction de l'approbation et du financement par le gouvernement.

Revenu Canada — Direction de l'impôt international : la gestion des ressources humaines — 1998, chapitre 24

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Barry Elkin

Contexte

33.227 Dans notre rapport de vérification de 1998, nous avions indiqué que la Direction de l'impôt international de Revenu Canada (maintenant l'Agence des douanes et du revenu du Canada) avait besoin d'un effectif stable, composé de professionnels hautement qualifiés, afin de minimiser le risque d'érosion de l'assiette fiscale dans ce secteur complexe, à forte concentration de savoir. Toutefois, à l'Administration centrale et dans les bureaux des services fiscaux, nous avions constaté un roulement élevé du personnel, des niveaux moyens d'expérience faibles, et le recours aux détachements, aux réaffectations et aux nominations intérimaires pour pourvoir de nombreux postes clés. Ces facteurs ainsi que la lenteur du processus de dotation avaient entraîné un manque de continuité et de stabilité au sein de la Direction. Nous avions recommandé que l'analyse, la planification et la mise en oeuvre des initiatives voulues au chapitre des ressources humaines se fassent au plus tôt et que les bases de données soient améliorées afin de permettre aux gestionnaires d'obtenir de l'information de meilleure qualité pour la planification des ressources humaines.

Étendue

33.228 Dans le cadre de notre suivi, nous avons examiné le rapport qu'a fourni la Direction de l'impôt international sur l'état de la mise en oeuvre de nos recommandations de 1998. Nos présentes observations sont fondées sur l'examen de ce rapport et d'autres documents qui nous ont été remis ainsi que sur des entrevues avec des représentants de la Direction. Ces documents comprennent le rapport d'une étude préparatoire d'évaluation interne effectuée par la Direction des affaires ministérielles de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, présenté en janvier 1999. L'étude a révélé, entre autres, que la structure d'activité de la Direction devait être examinée en profondeur pour s'assurer que le cadre d'exécution des programmes est efficace et efficient. L'étude a aussi révélé que la Direction ne donnait pas de directives adéquates aux bureaux locaux.

Conclusion

33.229 Il y a eu des changements importants à la Direction générale depuis notre vérification de 1998. La Direction a mis de l'avant plusieurs initiatives en matière de ressources humaines pour donner suite aux préoccupations soulevées dans notre rapport et dans le rapport de l'étude préparatoire d'évaluation de 1999, et pour faire face aux nouveaux problèmes dans le domaine des règles fiscales internationales. Bon nombre de ces initiatives sont à l'étape préliminaire et il est trop tôt pour juger de leur efficacité. Certaines constituent de vastes projets organisationnels qui ne relèvent pas directement de la Direction de l'impôt international. Toutes ces initiatives sont des projets à long terme; le défi pour le Ministère sera de continuer sur sa lancée pour donner suite à l'ensemble de nos recommandations.

La Direction de l'impôt international a mis de l'avant plusieurs initiatives en matière de ressources humaines. Cependant, il est trop tôt pour juger de leur efficacité.

Observations

Stabilité de l'effectif

33.230 Le changement le plus important dans la Direction est l'augmentation de l'effectif à l'Administration centrale et du ratio du personnel permanent au personnel en détachement. Pour donner suite à notre

De nombreux employés de la Direction à l'Administration centrale ne possèdent pas beaucoup d'expérience dans le domaine des règles fiscales internationales — seulement 2,5 ans en moyenne.

recommandation, la Direction a élaboré des plans complets de dotation pour 1999 et 2000. En 1998, il y avait 80 employés à l'Administration centrale et le 30 avril 2000, ce nombre était passé à 146 (voir la pièce 33.3). L'augmentation de l'effectif s'explique par des changements législatifs et par l'augmentation prévue de la charge de travail en ce qui concerne les ententes anticipées en matière de prix de cession, les cas de double imposition et l'échange d'information avec les signataires de certains traités avec le Canada.

33.231 En 1998, nous étions préoccupés par le fait que 48 p. 100 des employés de la Direction à l'Administration centrale de l'Agence étaient détachés d'une autre direction, y compris 12 des 32 vérificateurs principaux. Le 30 avril 2000, seulement 18 p. 100 des employés étaient détachés, y compris 3 des 48 vérificateurs principaux.

33.232 La Direction prend également des mesures en vue de stabiliser son personnel de gestion. En 1998, nous avions indiqué qu'une seule des quatre divisions à l'Administration centrale avait un directeur titularisé dans son poste et que le poste de directeur général était vacant depuis longtemps. À l'heure actuelle, le directeur général, un sous-directeur général et un directeur occupent leur poste à titre permanent. Les deux directeurs par intérim devraient devenir titulaires de leur poste sous peu.

33.233 Compte tenu de cette période de transition, de nombreux employés de la Direction à l'Administration centrale ne possèdent pas beaucoup d'expérience dans le domaine des règles fiscales internationales — seulement 2,5 ans en moyenne. En 1998, nous avions signalé que la Direction éprouvait de la difficulté à maintenir en fonction son personnel, car son expertise était en demande ailleurs. Étant donné les départs qui ont eu lieu depuis notre vérification, il y a 20 mois, il a fallu engager 113 personnes pour augmenter l'effectif de 66 employés (voir la pièce 33.3).

33.234 En réponse, entre autres, à l'étude préparatoire d'évaluation et aux progrès et changements dans le domaine des règles fiscales internationales, la Direction met en oeuvre une nouvelle structure organisationnelle à l'Administration centrale. Cette structure vise à renforcer l'orientation fonctionnelle fournie aux bureaux locaux et à regrouper les fonctions administratives touchant les politiques, les budgets et la planification stratégique. On mettra davantage l'accent

Pièce 33.3

Ressources humaines de la Direction de l'impôt international à l'Administration centrale

Division	Nombre d'employés (août 1998)	Nouveaux employés	Départs	Nombre d'employés (avril 2000)
Bureau du directeur général	9	14	5	18
Projets spéciaux	2	1	3	0
Stratégie internationale de l'impôt	3	12	4	11
Prix de cession interne et autorités compétentes	25	34	5	54
Vérification internationale	19	22	15	26
Cotisations et retenues des non-résidants	22	30	15	37
Total	**80**	**113**	**47**	**146**

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

De nombreux employés de la Direction à l'Administration centrale ne possèdent pas beaucoup d'expérience dans le domaine des règles fiscales internationales — seulement 2,5 ans en moyenne.

recommandation, la Direction a élaboré des plans complets de dotation pour 1999 et 2000. En 1998, il y avait 80 employés à l'Administration centrale et le 30 avril 2000, ce nombre était passé à 146 (voir la pièce 33.3). L'augmentation de l'effectif s'explique par des changements législatifs et par l'augmentation prévue de la charge de travail en ce qui concerne les ententes anticipées en matière de prix de cession, les cas de double imposition et l'échange d'information avec les signataires de certains traités avec le Canada.

33.231 En 1998, nous étions préoccupés par le fait que 48 p. 100 des employés de la Direction à l'Administration centrale de l'Agence étaient détachés d'une autre direction, y compris 12 des 32 vérificateurs principaux. Le 30 avril 2000, seulement 18 p. 100 des employés étaient détachés, y compris 3 des 48 vérificateurs principaux.

33.232 La Direction prend également des mesures en vue de stabiliser son personnel de gestion. En 1998, nous avions indiqué qu'une seule des quatre divisions à l'Administration centrale avait un directeur titularisé dans son poste et que le poste de directeur général était vacant depuis longtemps. À l'heure actuelle, le directeur général, un sous-directeur général et un directeur occupent leur poste à titre permanent. Les deux directeurs par intérim devraient devenir titulaires de leur poste sous peu.

33.233 Compte tenu de cette période de transition, de nombreux employés de la Direction à l'Administration centrale ne possèdent pas beaucoup d'expérience dans le domaine des règles fiscales internationales — seulement 2,5 ans en moyenne. En 1998, nous avions signalé que la Direction éprouvait de la difficulté à maintenir en fonction son personnel, car son expertise était en demande ailleurs. Étant donné les départs qui ont eu lieu depuis notre vérification, il y a 20 mois, il a fallu engager 113 personnes pour augmenter l'effectif de 66 employés (voir la pièce 33.3).

33.234 En réponse, entre autres, à l'étude préparatoire d'évaluation et aux progrès et changements dans le domaine des règles fiscales internationales, la Direction met en oeuvre une nouvelle structure organisationnelle à l'Administration centrale. Cette structure vise à renforcer l'orientation fonctionnelle fournie aux bureaux locaux et à regrouper les fonctions administratives touchant les politiques, les budgets et la planification stratégique. On mettra davantage l'accent

Pièce 33.3

Ressources humaines de la Direction de l'impôt international à l'Administration centrale

Division	Nombre d'employés (août 1998)	Nouveaux employés	Départs	Nombre d'employés (avril 2000)
Bureau du directeur général	9	14	5	18
Projets spéciaux	2	1	3	0
Stratégie internationale de l'impôt	3	12	4	11
Prix de cession interne et autorités compétentes	25	34	5	54
Vérification internationale	19	22	15	26
Cotisations et retenues des non-résidants	22	30	15	37
Total	**80**	**113**	**47**	**146**

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

sur les prix de cession interne comme élément distinct des cas de double imposition, sur les ententes anticipées en matière de prix de transfert et sur l'échange d'information. La nouvelle structure permettra également à la Direction d'assumer toutes les procédures fiscales liées à la production cinématographique et télévisuelle, une industrie importante, en pleine croissance. Une cinquième division, la Division des services relatifs à l'autorité compétente, s'est ajoutée à la Direction.

33.235 Aux bureaux des services fiscaux, le nombre d'employés (395) affectés à l'impôt international est demeuré stable. Le nombre moyen d'années d'expérience a augmenté légèrement; il est passé de moins de trois ans, en 1998, à 3,75 ans, en mai 2000. Cependant, le pourcentage des employés du secteur de l'impôt international qui occupent leur poste à titre permanent est tombé de 87 p. 100 en 1998 à 76 p. 100 en mai 2000. En outre, seulement 62 p. 100 des vérificateurs principaux de l'impôt occupent leur poste à titre permanent. La Direction nous a informés que certains bureaux des services fiscaux font la rotation de leur personnel pour que celui-ci acquière de l'expérience de tous les programmes d'impôt, ce qui signifie qu'un pourcentage élevé d'employés sont en détachement à tout moment.

Le processus de dotation

33.236 En 1998, nous avions fait état de la lenteur du processus de dotation et du fait que la notation des examens et l'établissement des listes d'admissibilité prenaient beaucoup plus de temps que la normale. Cela était attribuable, en partie, aux lourdes règles qui régissent la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et au processus d'appel externe. Le 1er novembre 1999, l'Agence des douanes et du revenu du Canada est devenue un employeur distinct en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. L'Agence croit que la latitude dont elle dispose maintenant en matière de dotation lui permettra, avec le temps, d'accélérer considérablement le processus de dotation.

33.237 Le 23 mars 1999, l'Agence a présenté un plan d'action au Comité des comptes publics en vue de régler les problèmes soulevés dans notre chapitre de 1998. Le plan d'action comprenait la réalisation d'une étude démographique, l'élaboration de profils de compétence, le lancement de diverses initiatives de formation et la création de répertoires de candidats préqualifiés pour les vacances prévues. Le plan d'activités de l'Agence et son rapport sur le rendement pour cette année-là renfermaient des éléments de ce plan d'action.

33.238 Le rapport démographique a été parachevé le 26 mars 1999. Il présente un instantané de l'effectif de la Direction générale des programmes de l'observation. La Direction de l'impôt international fait partie de cette direction générale. Le rapport indique que le groupe des vérificateurs compte la plus forte proportion d'employés qui seront admissibles à la retraite dans les dix prochaines années, et notamment, les vérificateurs de niveaux intermédiaire à supérieur, dont 48 à 78 p. 100 pourraient prendre leur retraite. Le rapport révèle également que la plus forte proportion d'employés qui seront admissibles à la retraite, soit 51,44 p. 100 se trouve à l'Administration centrale. Selon le rapport, il est essentiel d'élaborer une stratégie appropriée pour assurer le recrutement, le maintien en poste et le perfectionnement des employés hautement qualifiés. La Direction générale compte mettre à jour les données de ce rapport démographique et les utiliser pour préparer ses plans de dotation.

33.239 Actuellement, l'Agence des douanes et du revenu du Canada établit, pour l'ensemble de l'organisation, un système de gestion des ressources humaines axé sur les compétences. La Division de la gestion des ressources

humaines a préparé un répertoire de compétences qui décrit les habiletés, les connaissances, les capacités ou les comportements garants d'un bon rendement. Des profils de compétence, qui définissent le niveau de maîtrise requis pour chaque compétence afin de bien accomplir le travail, ont aussi été élaborés pour bon nombre des postes de la Direction de l'impôt international. Les profils de la plupart des postes de gestion et de soutien administratif de la Direction n'ont pas encore été établis, car ils doivent l'être à l'échelle de l'Agence.

Actuellement, l'Agence des douanes et du revenu du Canada établit, pour l'ensemble de l'organisation, un système de gestion des ressources humaines axé sur les compétences.

33.240 La liste de toutes les activités de formation et d'apprentissage de la Direction générale a été dressée et doit correspondre aux profils de compétence de façon à avoir un profil de compétence et un profil d'apprentissage correspondant pour chaque emploi. Les gestionnaires et les employés pourront ensuite élaborer des plans d'apprentissage et de perfectionnement individuels pour chaque poste et en vue de l'avancement de la carrière.

33.241 L'évaluation normalisée des compétences établies servira de base à l'évaluation préalable des qualités des candidats en prévision des concours. On ne sait pas encore dans quelle mesure cela permettra d'accélérer le processus de dotation. L'Administration centrale travaille encore à régler les cas d'appel en suspens relativement à des concours qui ont eu lieu en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

33.242 Le plan d'action présenté au Comité des comptes publics comprend trois programmes de stages qui visent à pourvoir l'Agence d'un effectif doté des qualifications et de la formation requises. Un de ces programmes vise à recruter et à former des vérificateurs novices pour les bureaux locaux et non exclusivement pour la Direction de l'impôt international. Environ 58 personnes participent actuellement au programme. Les deux autres programmes ont pour but de préparer les vérificateurs pour les vacances prévues aux niveaux supérieurs. Étant donné l'introduction de la stratégie de gestion des ressources humaines axée sur les compétences, ni l'un ni l'autre de ces programmes n'a été mis de l'avant.

33.243 Comme bon nombre des activités comprises dans le plan d'action sont en train d'être exécutées et qu'elles sont essentiellement à long terme, il est trop tôt pour déterminer si elles contribuent à attirer et à maintenir en fonction des employés hautement qualifiés.

Système d'information sur les ressources humaines

33.244 En 1998, nous avions signalé la nécessité pour le Ministère de disposer de systèmes d'information fiables sur les ressources humaines, capables de fournir des données clés sur les employés. La Direction a besoin de tenir des données, entre autres, sur le lieu de travail, le groupe professionnel et le niveau, et les années d'expérience des employés. À cette époque, Revenu Canada avait indiqué qu'un projet était en cours, à l'échelle du Ministère, soit le Système administratif d'entreprise. La composante des ressources humaines du Système devait fournir de l'information de qualité supérieure sur les ressources humaines. Une partie de cette composante a été mise en oeuvre en juillet 1999. Elle permet de consigner des données de base sur les employés, comme la classification et la rémunération. Toutefois, elle ne fournit pas présentement d'information sur l'expérience ni sur le rendement des employés et ne permet pas de cumuler des données sur le nombre d'employés qui occupent un poste à titre intérimaire ou qui sont détachés d'un autre secteur. L'utilisation du Système administratif d'entreprise pour faire le suivi de la formation des employés varie d'un bureau à l'autre et le module de formation n'est pas totalement opérationnel. La création et la mise en oeuvre de futurs modules de ressources humaines dépendront des besoins définis dans le cadre de la stratégie de gestion des ressources humaines axée sur les compétences.

Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien — 1998, chapitre 27

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Peter Simeoni

Contexte

33.245 En 1998, nous avions fait rapport sur certains programmes de subventions et de contributions à Industrie Canada et au ministère du Patrimoine canadien. À Industrie Canada, nous avions vérifié les contributions en vertu du Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario (PAFBO) ainsi que les contributions au Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement (CANARIE Inc.) et au Réseau de recherche appliquée préconcurrentielle (PRECARN Associates Inc.). À Patrimoine canadien, nous avions vérifié les subventions et les contributions versées en vertu du Programme du multiculturalisme.

33.246 Notre rapport livrait les trois messages suivants :

- nos vérifications des programmes de subventions et de contributions au cours des 21 dernières années ont démontré la persistance d'une longue série de problèmes;
- il y avait de bonnes possibilités d'améliorer la gestion du PAFBO d'Industrie Canada et du Programme du multiculturalisme de Patrimoine canadien;
- Industrie Canada pouvait renforcer l'obligation de rendre compte du rendement de ses programmes de contribution exécutés par des tiers, soit CANARIE et PRECARN.

33.247 Nous avions avancé que ces problèmes persistaient pour de nombreuses raisons, dont certaines étaient liées au fait que les décideurs n'avaient tout simplement pas respecté les règles qui régissent les subventions et les contributions. Il y avait aussi d'autres raisons, plus systémiques, qui avaient à voir avec de piètres pratiques de gestion — en particulier des lacunes au chapitre de l'établissement d'objectifs clairs et réalisables, de l'exercice d'une diligence raisonnable et de la mesure du rendement. En résumé, on ne se préoccupait pas suffisamment des résultats.

33.248 Le Comité permanent des comptes publics a examiné notre rapport et fait des recommandations qui ont été déposées à la Chambre des communes. En particulier, le Comité a recommandé qu'Industrie Canada et Patrimoine canadien incluent les objectifs de tous leurs programmes de subventions et de contributions dans leurs rapports annuels de rendement, à compter de 1999. Le Comité a aussi recommandé qu'ils commencent à déclarer leurs résultats effectifs par rapport aux résultats attendus pour ces programmes à compter de 2000. Dans sa réponse au rapport du Comité, le gouvernement s'est dit résolu à régler, le plus rapidement possible, tous les problèmes cernés dans la vérification. En outre, le Comité a recommandé que le Bureau du vérificateur général envisage d'entreprendre une vérification approfondie de la gestion des programmes de subventions et de contributions et qu'il présente ses conclusions et ses recommandations au Parlement. En réponse à cette recommandation, le Bureau effectue actuellement une vérification de portée gouvernementale et fera rapport de ses constatations à l'automne 2001.

Industrie Canada donne suite de façon satisfaisante à nos recommandations, mais nos travaux ont fait ressortir un nouveau problème de reddition de comptes.

33.249 Lorsque nous avons résumé les problèmes qui persistaient en matière de gestion des programmes de subventions et de contributions depuis 1977, nous étions d'avis que les piètres pratiques de gestion étaient l'une des raisons de certaines de ces difficultés. Comme nous l'avions promis dans notre rapport, nous avons élaboré des lignes directrices sur le recensement des risques pour les programmes de subventions et de contributions. Ces lignes directrices découlent de notre expérience des vérifications de l'optimisation des ressources des programmes de subventions et de contributions, des avis donnés par les gestionnaires d'Industrie Canada et ceux de nombreux autres ministères. Elles sont conçues pour aider les gestionnaires et le personnel des programmes de subventions et de contributions à déterminer les risques. Elles complètent et appuient la politique du gouvernement en aidant les gestionnaires à évaluer et à améliorer leurs pratiques actuelles.

Étendue

33.250 Nous avons examiné l'état d'avancement des engagements pris par Industrie Canada et par le ministère du Patrimoine canadien à la suite de nos recommandations et de celles du Comité des comptes publics (voir la pièce 33.4). Nous avons aussi examiné l'état d'avancement des engagements de chaque ministère, formulés dans la correspondance ultérieure avec le président du Comité des comptes publics.

33.251 Nous avons mené des entrevues auprès du personnel du Programme du multiculturalisme de Patrimoine canadien, à Ottawa et à Toronto, et auprès du personnel des programmes PAFBO, CANARIE et PRECARN d'Industrie Canada, à Ottawa. Nous avons passé en revue la documentation à l'appui et les rapports d'étape, de même que les vérifications internes récentes du Programme du multiculturalisme.

Conclusion

33.252 Nous sommes d'avis qu'Industrie Canada donne suite de manière satisfaisante à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics; toutefois, il est trop tôt pour évaluer les résultats des mesures mises en place pour établir les prévisions annuelles de rendement de CANARIE et de PRECARN.

33.253 Nos travaux de suivi ont fait ressortir un nouveau problème pour ce qui est de l'obligation de rendre compte du financement de PRECARN. En 1999, PRECARN a demandé une contribution de 20 millions de dollars pour financer son programme de recherche réparti sur six ans. En avril de l'année courante, le Budget fédéral de 2000 lui octroyait une subvention unique de 20 millions de dollars. Étant donné que PRECARN ne devra dépenser cet argent que lorsqu'il engagera des dépenses de recherche, il a investi les 20 millions de dollars et en reçoit des intérêts. Nous avons trois préoccupations :

- verser l'argent avant qu'il ne soit vraiment requis représente des frais d'intérêt additionnels pour le gouvernement que nous évaluons à environ cinq millions de dollars;
- PRECARN pourrait recevoir 3,6 millions de dollars en intérêts sur les 20 millions de dollars qu'il a investis et le Ministère ne pouvait expliquer pourquoi PRECARN recevra plus d'argent qu'il n'a vraiment demandé;
- PRECARN n'est pas tenu d'expliquer au Ministère comment les fonds additionnels seront utilisés.

33.254 Nous avons conclu que le ministère du Patrimoine canadien n'a pas amélioré, de façon adéquate, la gestion des subventions et des contributions de son Programme du multiculturalisme. Le Ministère a entrepris certaines initiatives pour régler les problèmes que nous avions recensés et pour mieux assurer l'exercice

Pièce 33.4

État d'avancement de certaines recommandations du Comité des comptes publics

Recommandation du CCP	Industrie Canada	Patrimoine canadien
1. Que les ministères clarifient tous les objectifs des programmes de subventions et de contributions et qu'ils les incluent dans leurs rapports annuels sur le rendement pour la période se terminant le 31 octobre 1999.	Industrie Canada a inclus les objectifs de tous ses programmes de subventions et de contributions en vigueur au 31 juillet 1999 dans le Rapport sur le rendement publié à l'automne 1999.	Le Ministère nous a informés que, lors de la préparation de son rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 octobre 1999, il s'est rendu compte qu'il ne serait pas pratique, dans les limites qu'impose la formule de présentation du Conseil du Trésor, de présenter plus de 45 objectifs de programme. Au lieu de présenter seulement les objectifs du Programme du multiculturalisme, le Ministère étudie divers moyens appropriés qui permettraient de présenter dans les rapports futurs de l'information équilibrée sur tous les programmes.
2. Que les ministères commencent à déclarer leurs résultats effectifs par rapport aux résultats attendus dans le rapport annuel sur le rendement qu'ils présentent au Parlement, et ce à partir de la période se terminant le 31 mars 2000.	Nous avons examiné une ébauche de la section pertinente dans le Rapport sur le rendement 1999-2000 d'Industrie Canada, laquelle présentait les résultats effectifs des programmes de subventions et de contributions en vigueur au 31 mars 2000. Le texte renvoyait le lecteur au Rapport sur le rendement de l'année précédente pour obtenir de l'information sur les objectifs des programmes. Bien que les résultats soient plutôt présentés sous forme d'extrants et qu'ils ne soient pas nécessairement liés aux résultats escomptés, nous avons conclu que le Ministère avait pris un bon départ pour faire suite à cette recommandation.	Nous avons revu une copie préliminaire du Rapport sur le rendement de Patrimoine canadien. On y présente une liste des programmes pour lesquels les paiements de transfert dépassaient cinq millions de dollars (conformément à la nouvelle Politique sur les paiements de transfert du gouvernement) ainsi que des renvois aux sections du rapport contenant plus d'information sur le programme. L'information fournie variait grandement selon les différents programmes et comprenait les énoncés des objectifs, les niveaux d'activité ou certains extrants et résultats pouvant être associés aux objectifs stratégiques du Ministère.
3. Que les ministères revoient les processus de prise de décisions concernant tous les programmes de subventions et de contributions et qu'ils voient à ce que toutes les demandes admissibles de financement soient évaluées à la lumière des critères approuvés par le Conseil du Trésor.	Après notre vérification, Industrie Canada a exigé que les demandes d'approbation de projet démontrent clairement comment la proposition satisfait aux autorisations de programme pertinentes et comment le projet contribuera à l'atteinte des objectifs du programme, comment le projet répond aux critères d'admissibilité et comment il a été évalué en fonction des critères d'évaluation. L'examen de l'intégrité préalable à l'approbation de toutes les contributions supérieures à 500 000 $, de même que l'examen postérieur à l'approbation d'un échantillon de contributions inférieures à 500 000 $, effectué à la fin de l'exercice, comprennent maintenant ces exigences.	Les constatations de la vérification interne de Patrimoine canadien indiquent que les processus de prise de décisions du Ministère pour le Programme du multiculturalisme ne garantissaient pas encore, au moment de notre vérification, que les demandes étaient évaluées en fonction des critères approuvés par le Conseil du Trésor. Le Ministère a instauré des mesures correctives, notamment la formation obligatoire sur la diligence raisonnable pour tous les employés et les gestionnaires chargés des responsabilités liées aux subventions et aux contributions, un nouveau système de gestion de l'information pour les subventions et les contributions, et des liens redditionnels plus clairs.
4. Que les ministères effectuent périodiquement une vérification de tous leurs programmes de subventions et de contributions et qu'ils en communiquent les résultats dans le rapport annuel sur le rendement qu'ils présentent au Parlement, et ce à compter de l'exercice 2000-2001.	Le cadre de contrôle de gestion d'Industrie Canada produit en mars 2000 indique l'état des vérifications (terminées ou en cours) de tous ses programmes de subventions et de contributions.	Le plan d'examen 2000-2001 du Ministère cible une sélection de programmes de subventions et de contributions qui seront vérifiés en vue d'établir la conformité des bénéficiaires quant aux modalités et à l'utilisation des fonds; s'il y a lieu, il examinera la gestion et l'exécution des programmes.

Patrimoine canadien n'a pas encore amélioré, de façon adéquate, la gestion des subventions et des contributions de son Programme du multiculturalisme.

d'une diligence raisonnable dans tout le Ministère. Par ailleurs, d'après une vérification interne récente de projets approuvés entre janvier et mai 2000, ces initiatives n'ont pas donné lieu à l'établissement d'une norme minimale de diligence raisonnable au regard de l'évaluation et de l'approbation des subventions et des contributions. Nous prévoyons faire de nouveau rapport l'an prochain sur les progrès réalisés par le Ministère à ce chapitre.

Observations

Industrie Canada

Industrie Canada a pris des mesures pour combler les lacunes du Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario et pour appliquer les leçons apprises à ses futurs programmes.

33.255 PAFBO. En 1994, on a annoncé le lancement du Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario afin d'aider les collectivités touchées par la fermeture de bases militaires. Un budget de 11,8 millions de dollars a été alloué au Programme sur une période de sept ans. Lors de notre vérification, en 1998, 19 projets avaient été financés et environ 945 000 $ devaient encore être distribués au cours des trois dernières années. La date finale de présentation des nouvelles demandes était le 31 mars 1999. Depuis notre vérification de 1998, 3 projets ont été approuvés, ce qui porte à 22 le nombre total de projets financés en vertu du Programme. Sur les 22 projets, 13 étaient des études qui représentaient 27 p. 100 du financement, et 9 étaient des projets de développement économique qui représentaient 73 p. 100 des contributions totales approuvées. En date de septembre 2000, les dossiers d'Industrie Canada indiquaient que trois projets en cours pourraient donner lieu à des demandes de paiement d'environ 655 000 $ avant le 31 mars 2001, date de clôture du Programme.

33.256 En 1998, nous avions trouvé peu d'information aux dossiers indiquant que la décision de financer plusieurs des projets que nous avions vérifiés avait été prise en tenant compte des critères du Conseil du Trésor. Dans certains cas, il n'y avait aucune information à ce sujet. De plus, les dossiers contenaient peu d'information sur les résultats des projets. Nous avions recommandé qu'Industrie Canada voie à ce que les projets qu'il finance dans le cadre de ses programmes de contributions assurent une optimisation des ressources, tant pour le bénéficiaire que pour le programme. En particulier, le Ministère devait utiliser les modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour ses programmes de subventions et de contributions et consigner par écrit ses évaluations afin de pouvoir mieux justifier sa décision de financer ou de ne pas financer un projet.

33.257 Bien que le PAFBO tire à sa fin, le Ministère a pris des mesures pour combler ces lacunes et pour appliquer les leçons apprises à ses futurs programmes. Après notre vérification, la gestion du Programme a été confiée à un service du Ministère qui gère la phase finale des programmes.

33.258 En outre, les mesures suivantes ont été prises à la suite de notre vérification du PAFBO :

- un examen du formulaire présentant le sommaire de projet, utilisé pour étudier et approuver les nouveaux projets du PAFBO afin de veiller à ce que les critères du Conseil du Trésor soient appliqués et à ce que la documentation soit jointe;
- une revue des dossiers des projets pendant le reste du mandat du Programme.

33.259 Le Ministère a examiné tous les projets approuvés en date de mai 2000 (21 des 22 projets). La revue a corroboré nos conclusions de 1998, cerné d'autres questions requérant l'attention de la direction et soumis des recommandations pour améliorer de manière générale la gestion des programmes de subventions et de contributions au Ministère.

33.260 Lors de notre vérification de 1998, nous avions relevé que l'information sur le rendement des projets

était insuffisante. Les dossiers ne contenaient aucun compte rendu de visites sur les lieux des projets les plus importants que nous avions vérifiés; de plus, les rapports finals sur ces projets ne renfermaient aucune information quant à l'atteinte des objectifs du Programme. En réponse à ces observations, le personnel a effectué des visites sur place pour tous les projets de développement économique du PAFBO et documenté ces visites. Le Ministère a reçu des comptes rendus sur 14 des 19 projets terminés et il mobilise les efforts pour obtenir les autres. Ses représentants nous ont dit qu'un rapport sur les résultats de l'évaluation du PAFBO devrait être publié à la fin de novembre 2000.

33.261 CANARIE et PRECARN. CANARIE et PRECARN sont des exemples de mécanismes d'exécution indirecte des programmes ou d'exécution par des tiers. Avec ce type d'arrangement, Industrie Canada fournit des fonds à une organisation œuvrant à l'extérieur de l'administration fédérale qui décide, à son tour, de l'affectation de ces fonds et gère les accords de financement.

33.262 CANARIE est un organisme sans but lucratif mis sur pied en 1993 afin d'entreprendre des projets de collaboration avec des parties intéressées de l'industrie, des secteurs de la recherche et de l'enseignement ainsi qu'avec le gouvernement fédéral. Il a pour mission de faciliter le développement et l'utilisation des réseaux de pointe Internet au Canada et, par le fait même, de contribuer à la compétitivité du secteur canadien des technologies de l'information et des communications ainsi qu'à l'application de ces technologies dans les volets critiques du secteur public. En août 1999, un nouvel accord de contribution totalisant 78 millions de dollars a été signé pour la Phase 3 du Programme (1999-2004). De cette somme, dix millions de dollars ont été versés à un sous-traitant, PRECARN.

33.263 PRECARN est un organisme sans but lucratif dirigé par l'industrie, qui a été créé en 1987. Il encourage la recherche concertée et préconcurrentielle dans le domaine des systèmes intelligents dont les applications peuvent représenter des retombées économiques importantes pour les entreprises canadiennes. Les phases 1 et 2 du programme PRECARN ont été financées au moyen de contributions non remboursables (Phase 1 — 16 millions de dollars; Phase 2 — 19,4 millions de dollars). En mars 2000, le Conseil du Trésor a approuvé le versement d'une subvention unique de 20 millions de dollars à PRECARN pour la Phase 3 (2000-2006).

33.264 En 1998, nous avions recommandé qu'Industrie Canada :

- obtienne la certitude que CANARIE et PRECARN font preuve de diligence raisonnable dans le choix et la gestion des projets;
- établisse, pour ses contributions, des attentes annuelles de rendement claires;
- évalue le rendement annuellement.

33.265 Pour évaluer la réponse du Ministère à nos recommandations, il faut comprendre que les activités de CANARIE et de PRECARN se déroulent par étapes. De manière générale, lorsque le Cabinet approuve l'aide fédérale, Industrie Canada établit, de concert avec chaque organisation, un accord de financement définissant les objectifs que compte atteindre le Ministère au moyen de la recherche qui sera financée par l'organisation. Cette dernière détermine alors les secteurs prioritaires d'aide qui répondent aux objectifs du Ministère et fait parvenir des demandes de proposition aux requérants admissibles. Elle sélectionne parmi les projets de recherche proposés ceux qui recevront une aide et peut ensuite établir les attentes en matière de rendement annuel afin d'atteindre les objectifs du Ministère et de rendre compte

Industrie Canada a pris des mesures appropriées pour s'assurer que les processus de CANARIE Inc. permettent l'exercice d'une diligence raisonnable et instauré des mécanismes susceptibles d'améliorer la gestion du rendement.

annuellement des résultats obtenus par rapport aux résultats attendus.

33.266 CANARIE. L'accord de contribution pour la Phase 3 de CANARIE est entré en vigueur le 1er avril 1999. Ce nouvel accord tient plus particulièrement compte de notre observation sur l'amélioration de la reddition de comptes concernant le rendement du Programme; en effet, il exige que CANARIE soumette au Ministère un rapport d'étape annuel détaillé sur le Programme et sur le rendement. En avril 2000, le Ministre a approuvé un plan opérationnel qui cerne les secteurs à financer en priorité et les critères d'évaluation des propositions. Le premier appel de propositions a été lancé à l'automne 1999 pour des projets de recherche dans l'un des secteurs prioritaires; la sélection des projets a pris fin en mai 2000.

33.267 CANARIE a présenté une ébauche de son premier rapport d'étape annuel sur le Programme le 1er juillet, comme il était exigé. Ce rapport décrit la première année des activités de la Phase 3. Le premier rapport sur le rendement annuel requis par Industrie Canada devait être remis à la fin de septembre 2000. On s'attend à ce que CANARIE fasse rapport sur les résultats de la conception et du lancement de la Phase 3, à l'aide du cadre de rendement qu'il a élaboré conjointement avec Industrie Canada plus tôt au cours de l'année, et à ce qu'il détermine les résultats attendus des activités de recherche pour la prochaine année. Les prochains rapports feront état du rendement annuel et cumulatif.

33.268 En 1998, nous avions aussi recommandé qu'Industrie Canada prenne des mesures afin d'avoir une plus grande certitude quant à l'exercice d'une diligence raisonnable. Comme suite à cette recommandation, le personnel du Ministère évalue les processus d'examen par les pairs aux termes de la Phase 3.

33.269 Nous avons conclu qu'Industrie Canada a pris des mesures appropriées pour s'assurer que les processus de CANARIE permettent l'exercice d'une diligence raisonnable et instauré des mécanismes susceptibles d'améliorer la gestion du rendement de la Phase 3. En raison de contraintes de temps, nous n'avons pu déterminer si la définition des résultats attendus que prépare actuellement CANARIE est conforme à notre recommandation voulant qu'il établisse des attentes annuelles de rendement claires.

33.270 PRECARN. Industrie Canada a pris des mesures pour la phase 2 de PRECARN afin d'obtenir une plus grande certitude quant à l'utilisation des fonds aux fins prévues, comme nous le lui avions recommandé. Le Ministère fait maintenant l'analyse des demandes de paiement relatives aux projets en vue de s'assurer que les progrès sont satisfaisants compte tenu des objectifs stratégiques du Programme. Cette analyse lui permet de fournir des lignes directrices plus détaillées sur ses attentes en matière de rapport pour la Phase 3.

33.271 Selon l'accord de financement de la Phase 3, PRECARN devait soumettre un cadre de mise en oeuvre de cette Phase à la fin de septembre 2000. Ce cadre devait préciser la manière dont PRECARN surveillera le rendement des participants. PRECARN doit aussi soumettre un rapport d'étape annuel qui a pour objet d'assurer l'atteinte des objectifs du Programme. Nous avions recommandé au Ministère de prendre des mesures pour obtenir la certitude que PRECARN fait preuve d'une diligence raisonnable en vue de satisfaire aux attentes établies. À la suite de cette recommandation, le personnel d'Industrie Canada a, en août 2000, examiné le premier processus d'examen par les pairs de la Phase 3.

33.272 Nous avons conclu qu'Industrie Canada a pris des mesures appropriées pour obtenir la certitude que les fonds sont utilisés aux fins prévues et qu'une diligence raisonnable est exercée afin de satisfaire à ses attentes. Le Ministère a

F11

aussi pris des mesures pour améliorer la gestion du rendement de la Phase 3 de PRECARN. Encore une fois, en raison de contraintes de temps, nous n'avons pu déterminer si le plan de mise en oeuvre qui est en voie d'élaboration énonce des attentes annuelles de rendement claires conformément à notre recommandation.

33.273 Le paiement est fait avant qu'il ne soit requis et la reddition de comptes laisse à désirer. En 1999, PRECARN avait demandé au gouvernement un financement de 20 millions de dollars pour son programme de recherche échelonné sur six ans. Le budget fédéral du 28 février 2000 annonçait que le montant total du financement destiné à PRECARN serait versé au cours de l'exercice 1999-2000. Afin de mettre en oeuvre la décision du Budget, le Conseil du Trésor a approuvé une demande de subvention de 20 millions de dollars à verser en un paiement unique, présentée par Industrie Canada. Nous trouvons inquiétant qu'après avoir accordé un financement sous forme de contribution (pour les Phases 1 et 2), on accorde maintenant un financement sous forme de subvention pour la Phase 3. Nous nous serions attendus à ce que l'accord de contribution continue d'être l'instrument de financement approprié, compte tenu des efforts déployés récemment par le Ministère pour renforcer la reddition de comptes à l'égard du rendement, en réponse à notre vérification de 1998, ainsi que des contributions déjà versées pour PRECARN.

33.274 Les dispositions sur la gestion de la trésorerie de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor précisent que les subventions ne doivent pas être versées aux bénéficiaires avant que le besoin ne se manifeste et que les paiements doivent concorder avec la période la plus rapprochée et la plus pratique des besoins de trésorerie du bénéficiaire. Les fonds versés avant que le requérant n'en ait vraiment besoin pour régler des dépenses imminentes occasionnent des frais d'intérêts supplémentaires pour le gouvernement. Nous croyons que ce paiement anticipé de 20 millions de dollars pourrait représenter pour le gouvernement un coût additionnel aussi élevé que 5 millions de dollars. Le Ministère a demandé au Conseil du Trésor d'approuver une dérogation à la politique afin de pouvoir verser un paiement unique à PRECARN et de mettre ainsi en oeuvre la décision prise à l'origine dans le Budget.

33.275 Le Ministère a déclaré que PRECARN a investi la subvention de 20 millions de dollars et qu'il pourrait recevoir une somme supplémentaire de 3,6 millions de dollars en intérêts au cours des six prochaines années. Par conséquent, nous nous attendions à ce que l'accord de financement conclu avec PRECARN précise comment seraient utilisés ces fonds additionnels liés à des gains d'intérêts et à ce que PRECARN soit tenu de faire rapport à ce sujet. Or, nous n'avons pas trouvé d'exigences semblables dans l'accord de financement et les représentants du Ministère n'ont pu nous expliquer de manière satisfaisante pourquoi PRECARN avait reçu plus de fonds que demandé.

L'accord de financement conclu avec PRECARN Associates Inc. ne précisait pas comment seraient utilisés les fonds additionnels liés à des gains d'intérêts.

Réponse d'Industrie Canada : *Dans le cadre du processus budgétaire, le Budget fédéral 2000 a accordé à PRECARN une subvention unique de 20 millions de dollars au cours de l'exercice financier 1999-2000.*

Du point de vue du gouvernement, la prestation d'une subvention a été jugée comme la méthode la plus efficace pour poursuivre la Phase III du Programme de recherche de PRECARN, car cela offre la flexibilité nécessaire pour négocier les meilleures ententes en vue de maximiser l'effet de levier fourni par les deniers publics. Cette méthode assure également que la recherche et le développement servent de moyen opportun et efficace pour l'élaboration et l'adoption par les

entreprises canadiennes, dans le contexte des changements technologiques rapides.

D'après l'Accord de financement négocié avec PRECARN, ce dernier devait soumettre un Cadre de mise en oeuvre exhaustif qui expliquerait en détail tous les plans financiers, administratifs et opérationnels. Le Ministère a travaillé de pair avec PRECARN afin d'assurer la mise en place des dispositions pour la gestion de l'intérêt. Le Cadre de mise en oeuvre provisoire, soumis à Industrie Canada en septembre 2000, prévoit une répartition d'intérêt de la même manière que les fonds destinés à l'ensemble du Programme.

Patrimoine canadien — Programme du multiculturalisme

Nous ne pouvons conclure que Patrimoine canadien a fait des progrès satisfaisants pour ce qui est de préciser les objectifs du Programme du multiculturalisme.

33.276 Le Programme du multiculturalisme a recours à divers moyens pour atteindre ses objectifs, notamment les subventions et les contributions. Pour l'exercice 1999-2000, le budget des subventions et des contributions était de 16,47 millions de dollars.

33.277 Lors de notre vérification de ce programme en 1998, nous avions constaté que les résultats attendus des projets financés par rapport aux objectifs du Programme étaient ambigus. En outre, nous avions relevé qu'il y avait manque de diligence raisonnable dans 30 p. 100 des cas que nous avions examinés et une surveillance inadéquate du rendement des projets. Nous avions recommandé que le ministère du Patrimoine canadien :

- précise davantage les objectifs du Programme du multiculturalisme en décrivant des buts clairs et réalistes à atteindre et les résultats annuels attendus;

- s'assure de l'exercice d'une diligence raisonnable dans l'examen et l'approbation des subventions et des contributions dans le cadre du Programme;

- veille à ce que les bénéficiaires fournissent l'information sur le rendement demandée.

33.278 Dans sa réponse, le Ministère a reconnu l'importance de préciser davantage les objectifs du Programme. Il a déclaré son intention de mettre de nouveau l'accent sur l'application rigoureuse des critères d'évaluation établis pour l'examen et l'approbation des subventions et des contributions, et de surveiller les résultats afin d'évaluer leurs incidences et leur efficacité.

33.279 Après la tenue de son audience sur notre rapport, le Comité des comptes publics a obtenu du Ministère qu'il s'engage à prendre une série de mesures correctives. Depuis novembre 1999, le Comité d'examen ministériel reçoit des rapports sur les mesures en cours qui font suite aux recommandations de notre vérification et à celles du Comité des comptes publics.

33.280 Les objectifs du Programme demeurent obscurs. Nous ne pouvons conclure que les buts et les résultats attendus précisent de manière satisfaisante les objectifs du Programme. Le Ministère a produit une première ébauche de cadre de rendement pour le Programme en mars 2000. Une fois terminé, le cadre doit servir à relever les résultats attendus (résultats directs et incidences finales) et les principales mesures de rendement. Le Ministère nous a avisés que les gestionnaires du Programme termineront le cadre de rendement et le présenteront au personnel du Programme en novembre 2000. Nous n'avons pu évaluer la mesure dans laquelle le cadre répond à nos attentes, car il n'était pas terminé à la fin de nos travaux. Au dire du Ministère, l'élaboration d'un cadre de rendement pour le Programme du multiculturalisme avait été forcément retardée en raison de l'établissement, en 1999, de nouveaux objectifs stratégiques à l'échelle du Ministère. Cependant, à notre avis, la capacité du personnel du Programme à faire preuve de diligence raisonnable dans

le choix des projets repose sur une compréhension claire de ce que le Programme doit accomplir. C'est pourquoi nous nous attendions à ce que le recensement des résultats attendus se soit fait avec plus de célérité.

33.281 Amélioration insuffisante quant à l'exercice d'une diligence raisonnable. En 1998, nous ne pouvions avoir la certitude que les représentants du Ministère avaient fait preuve de diligence raisonnable dans l'approbation de 30 p. 100 environ des projets que nous avions vérifiés. En 2000, nous avons constaté que même si le Ministère applique des mesures correctives, de graves problèmes subsistent à cet égard.

33.282 Au cours de la dernière partie de 1999 et au début de 2000, le Ministère a accéléré les mesures donnant suite à nos recommandations et aux engagements pris par le gouvernement devant la Chambre des communes. Une vérification interne restreinte des projets financés aux termes du Programme entre octobre 1998 et le 31 mars 1999 a révélé des faiblesses persistantes au chapitre de la diligence raisonnable. Le Ministère s'est appuyé sur les constatations de la vérification pour élaborer des séances de formation sur la diligence raisonnable et les dispenser dans tout le Ministère entre janvier et mai 2000. De plus, le Ministère met en place un nouveau système d'information de gestion qui devrait aussi appuyer la diligence raisonnable pour la gestion de tous ses programmes de subventions et de contributions.

33.283 Le Ministère a récemment réalisé une deuxième vérification interne, de plus grande envergure, des projets de subventions et de contributions approuvés entre janvier 2000 et mai 2000. Le rapport de vérification conclut que 19 p. 100 des dossiers examinés ne répondaient pas à la norme minimale de diligence raisonnable, c'est-à-dire que les évaluations ne prenaient toujours pas en compte tous les critères établis par le Conseil du Trésor et les pratiques d'évaluation attendues du Ministère. Une autre tranche de 37 p. 100 des dossiers ont été considérés comme « tout juste acceptables ». La vérification a permis de recenser un certain nombre de problèmes, par exemple : des projets sans lien avec l'un des cinq objectifs du Programme; des objectifs et des résultats attendus vagues; aucun plan pour évaluer les incidences et les résultats; une information insuffisante sur les budgets des projets. Elle a aussi révélé que trois des projets de l'échantillon comprenaient des activités non admissibles et que pour quatre projets, le Ministère avait utilisé, de façon inappropriée, des subventions et des contributions alors qu'il aurait dû passer des marchés de services.

De graves problèmes compromettant l'exercice d'une diligence raisonnable subsistent encore dans le Programme du multiculturalisme.

33.284 À la lumière de notre examen des constatations de la vérification interne et des mesures prises par la direction à ce jour, nous concluons que le Ministère n'a pas donné suite de manière satisfaisante à la recommandation de notre vérification de 1998. Nous avons l'intention d'effectuer un autre suivi dans un an pour évaluer l'incidence des mesures correctives plus récentes sur le rendement réel en ce qui a trait à l'exercice d'une diligence raisonnable.

33.285 Les rapports sur les projets nécessitent encore des améliorations. Nous avions fait une troisième recommandation, soit que le Ministère veille à ce que les bénéficiaires fournissent l'information requise sur le rendement des projets. En 1998, nous avions constaté que le tiers des dossiers que nous avions vérifiés ne contenaient pas les rapports finals requis. Au cours de la dernière vérification interne, les vérificateurs ont examiné 30 subventions pour lesquelles un rapport avait été exigé. Ils ont conclu que 79 p. 100 des dossiers avaient satisfait aux conditions.

***Réponse du ministère du Patrimoine canadien :** Lorsque la vérification interne a révélé que les résultats des initiatives de diligence raisonnable du Ministère*

n'étaient pas suffisamment apparents dans les dossiers vérifiés, nous avons établi un Plan d'action pour améliorer la gestion. Il complète le Cadre de gestion du rendement (mis en oeuvre à l'occasion d'un atelier national en novembre 2000), la révision des contrôles et des structures de gestion de même qu'une surveillance centrale exhaustive des dossiers de projet aux fins d'une recommandation du Comité d'examen national. Une série de directives traite les lacunes particulières cernées au cours de la vérification. Ces mesures seront entièrement mises en oeuvre avant le suivi qui sera effectué par le vérificateur général en 2001.

Chapitre 34

Autres observations de vérification

Les vérifications qui ont donné lieu aux autres observations ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

	Page
Points saillants	34-5
Introduction	34-7
Énergie atomique du Canada limitée	
EACL comptabilise son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures	34-8
Agence des douanes et du revenu du Canada et Développement des ressources humaines Canada	
Traitement des abus et des fraudes soupçonnés dans le programme d'assurance-emploi	34-10
Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada	
Manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi	34-19
L'investissement fédéral dans les grands projets scientifiques	
L'Observatoire de neutrinos de Sudbury	34-23

Autres observations de vérification

Points saillants

34.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

34.2 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous faisons rapport sur des questions précises dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications comptables et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

34.3 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Énergie atomique du Canada limitée comptabilise son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures;
- la gestion des abus et des fraudes soupçonnés dans le programme d'assurance-emploi;
- manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi;
- investissement fédéral dans les grands projets scientifiques : l'Observatoire de neutrinos de Sudbury.

34.4 Même si chaque observation de vérification signale des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Introduction

34.5 Le présent chapitre traite de questions d'importance qu'il convient, à notre avis, de signaler à la Chambre des communes et dont nous n'avons fait mention nulle part ailleurs dans le Rapport. Les questions signalées ont été relevées au cours de nos vérifications comptables et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

34.6 Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général porte à l'attention de la Chambre des communes tous les cas importants où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor, lorsque cela est légalement requis;
- les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- des sommes d'argent ont été dépensées sans souci de l'économie ou de l'efficience;
- des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;
- des sommes d'argent ont été dépensées sans souci des répercussions de ces dépenses sur l'environnement, dans le contexte du développement durable.

Le présent chapitre traite de questions d'importance dont nous n'avons fait mention nulle part ailleurs dans le Rapport.

34.7 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Énergie atomique du Canada limitée

EACL comptabilise son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures

Nous sommes heureux de signaler qu'Énergie atomique du Canada limitée (EACL) a comptabilisé son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures dans ses états financiers de 1999-2000. Pour la première fois depuis 1992, le vérificateur donne dans son rapport annuel une opinion sans réserve sur les états financiers annuels d'EACL. Conformément aux principes comptables généralement reconnus, la Société a comptabilisé un passif de 377 [illegible] 000 $, qui représente son estimation, au 31 mars 2000, de la valeur actualisée de ces futures dépenses.

Contexte

Énergie atomique du Canada limitée a comptabilisé son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures dans ses états financiers de 1999-2000.

34.8 Énergie atomique du Canada limitée (EACL) est une société d'État mère qui rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Ressources naturelles. EACL conçoit et vend des réacteurs de puissance et des réacteurs de recherche, et gère la construction de ces réacteurs. La Société effectue également des recherches dans ce domaine. Elle gère les déchets nucléaires à ses laboratoires de Chalk River, en Ontario, et de Pinawa, au Manitoba. Dans notre rapport annuel du vérificateur de 1992, nous avons, pour la première fois, porté à l'attention du Parlement le fait qu'EACL était aux prises avec un passif élevé au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures, qui n'était pas comptabilisé dans ses états financiers.

34.9 Par la suite, EACL a divulgué ce passif dans les notes afférentes à ses états financiers pour les exercices terminés le 31 mars, de 1993 à 1999. Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de fournir une opinion sans réserve sur la fiabilité des états financiers aux utilisateurs des états, notamment, au ministre des Ressources naturelles, au gouvernement, aux députés et au public.

34.10 Nous avons aussi indiqué, dans les rapports du vérificateur général de 1993 et de 1996, qu'EACL n'avait pas établi de provisions pour ce passif. Le passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures est tel qu'il pourrait exiger des fonds publics importants dans l'avenir. Selon les principes comptables généralement reconnus, les coûts doivent être constatés sur la durée estimative de vie des installations correspondantes. Ce genre d'information redditionnelle est importante pour le Parlement. Il est également important qu'EACL respecte la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui exige que les sociétés d'État mères préparent des états financiers annuels conformément aux principes comptables généralement reconnus.

34.11 De plus, dans les rapports du vérificateur de 1998 à 2000, nous avons attiré l'attention du Parlement sur une « autre question ». Le gouverneur en conseil n'a pas approuvé les plans d'entreprise quinquennaux d'EACL depuis 1994-1995, et EACL continue de travailler avec le gouvernement sur les questions budgétaires et stratégiques qui touchent la Société.

34.12 Le gouvernement a indiqué qu'il prévoit approuver le plan d'entreprise quinquennal d'EACL pour 2001-2002 à 2005-2006.

+15+16

Énergie atomique du Canada limitée

EACL comptabilise son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures

Nous sommes heureux de signaler qu'Énergie atomique du Canada limitée (EACL) a comptabilisé son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures dans ses états financiers de 1999-2000. Pour la première fois depuis 1992, le vérificateur donne dans son rapport annuel une opinion sans réserve sur les états financiers annuels d'EACL. Conformément aux principes comptables généralement reconnus, la Société a comptabilisé un passif de 377 500 000 $, qui représente son estimation, au 31 mars 2000, de la valeur actualisée de ses futures dépenses.

Contexte

Énergie atomique du Canada limitée a comptabilisé son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures dans ses états financiers de 1999-2000.

34.8 Énergie atomique du Canada limitée (EACL) est une société d'État mère qui rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Ressources naturelles. EACL conçoit et vend des réacteurs de puissance et des réacteurs de recherche, et gère la construction de ces réacteurs. La Société effectue également des recherches dans ce domaine. Elle gère les déchets nucléaires à ses laboratoires de Chalk River, en Ontario, et de Pinawa, au Manitoba. Dans notre rapport annuel du vérificateur de 1992, nous avons, pour la première fois, porté à l'attention du Parlement le fait qu'EACL était aux prises avec un passif élevé au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures, qui n'était pas comptabilisé dans ses états financiers.

34.9 Par la suite, EACL a divulgué ce passif dans les notes afférentes à ses états financiers pour les exercices terminés le 31 mars, de 1993 à 1999. Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de fournir une opinion sans réserve sur la fiabilité des états financiers aux utilisateurs des états, notamment, au ministre des Ressources naturelles, au gouvernement, aux députés et au public.

34.10 Nous avons aussi indiqué, dans les rapports du vérificateur général de 1993 et de 1996, qu'EACL n'avait pas établi de provisions pour ce passif. Le passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures est tel qu'il pourrait exiger des fonds publics importants dans l'avenir. Selon les principes comptables généralement reconnus, les coûts doivent être constatés sur la durée estimative de vie des installations correspondantes. Ce genre d'information redditionnelle est importante pour le Parlement. Il est également important qu'EACL respecte la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui exige que les sociétés d'État mères préparent des états financiers annuels conformément aux principes comptables généralement reconnus.

34.11 De plus, dans les rapports du vérificateur de 1998 à 2000, nous avons attiré l'attention du Parlement sur une « autre question ». Le gouverneur en conseil n'a pas approuvé les plans d'entreprise quinquennaux d'EACL depuis 1994-1995, et EACL continue de travailler avec le gouvernement sur les questions budgétaires et stratégiques qui touchent la Société.

34.12 Le gouvernement a indiqué qu'il prévoit approuver le plan d'entreprise quinquennal d'EACL pour 2001-2002 à 2005-2006.

+15+8

Conclusion

34.13 Nous sommes heureux de signaler qu'EACL a modifié ses conventions comptables pour respecter les principes comptables généralement reconnus et qu'elle a comptabilisé son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures dans ses états financiers de 1999-2000. Pour la première fois depuis 1992, le rapport annuel du vérificateur donne une opinion sans réserve sur les états financiers d'EACL.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directrice principale : Crystal Pace

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Crystal Pace.

Agence des douanes et du revenu du Canada et Développement des ressources humaines Canada

Traitement des abus et des fraudes soupçonnés dans le programme d'assurance-emploi

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) savent depuis de nombreuses années que l'on soupçonne des abus et des fraudes liés à l'utilisation de faux formulaires de Relevé d'emploi dans le programme d'assurance-emploi en Colombie-Britannique, mais ils ne sont pas arrivés à enrayer ces infractions. Les deux organismes doivent mettre en oeuvre un plan d'action pour empêcher ces abus et ces fraudes soupçonnés à l'égard du programme d'assurance-emploi.

Contexte

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) appliquent conjointement la *Loi sur l'assurance-emploi*.

34.14 La *Loi sur l'assurance-emploi* est appliquée conjointement par la Commission d'assurance-emploi du Canada, une composante de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), et par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), anciennement Revenu Canada. DRHC applique la totalité de la *Loi*, à l'exception des parties III, IV et VII qui relèvent exclusivement de l'ADRC. Il incombe à DRHC de verser les prestations d'assurance-emploi (AE), tandis que l'ADRC est chargée d'appliquer les dispositions concernant l'assurabilité et la perception des cotisations d'AE.

34.15 Les modifications législatives adoptées en 1971 sont conçues de manière à ce qu'un seul organisme du gouvernement fédéral soit responsable de la remise et de la gestion des retenues salariales à la source (impôt sur le revenu, cotisations au Régime de pensions du Canada (RPC) et cotisations à l'AE). L'ADRC est chargée de résoudre les problèmes relatifs à l'assurabilité de l'emploi en rendant des décisions à ce sujet. Cela permet une interprétation et une application uniformes des dispositions sur l'assujettissement du Régime de pensions du Canada et du programme d'assurance-emploi.

34.16 En 1999-2000, à l'échelle du pays, DRHC a demandé à l'ADRC d'arrêter environ 27 000 décisions sur l'assurabilité, en rapport avec des prestations d'AE; 2 000 de ces demandes provenaient de la Direction des enquêtes et du contrôle de DRHC, qui a pour mandat de prévenir, d'empêcher et de déceler les abus et les fraudes commis à l'égard des programmes et services qui versent les prestations prescrites par le Règlement et la *Loi sur l'assurance-emploi*.

34.17 Si, dans le cours d'une enquête, la Direction constate qu'un formulaire de Relevé d'emploi est inexact, douteux ou faux en ce qui concerne la période d'emploi ou les gains assurables ou les deux, elle demande à une unité locale de l'ADRC chargée des décisions sur l'assurabilité pour le RPC et l'AE de trancher l'affaire. Dans les cas relatifs à l'assurabilité, dès que DRHC sollicite une telle décision, il interrompt son enquête, car ce ministère ne peut ni refuser ni recouvrer des prestations d'AE sans une décision sur l'assurabilité. Pour le programme d'assurance-emploi, le formulaire de Relevé d'emploi est un document important. Établi par

Agence des douanes et du revenu du Canada et Développement des ressources humaines Canada

Traitement des abus et des fraudes soupçonnés dans le programme d'assurance-emploi

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) savent depuis de nombreuses années que l'on soupçonne des abus et des fraudes liés à l'utilisation de faux formulaires de Relevé d'emploi dans le programme d'assurance-emploi en Colombie-Britannique, mais ils ne sont pas arrivés à enrayer ces infractions. Les deux organismes doivent mettre en oeuvre un plan d'action pour empêcher ces abus et ces fraudes soupçonnés à l'égard du programme d'assurance-emploi.

Contexte

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) appliquent conjointement la *Loi sur l'assurance-emploi*.

34.14 La *Loi sur l'assurance-emploi* est appliquée conjointement par la Commission d'assurance-emploi du Canada, une composante de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), et par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), anciennement Revenu Canada. DRHC applique la totalité de la *Loi*, à l'exception des parties III, IV et VII qui relèvent exclusivement de l'ADRC. Il incombe à DRHC de verser les prestations d'assurance-emploi (AE), tandis que l'ADRC est chargée d'appliquer les dispositions concernant l'assurabilité et la perception des cotisations d'AE.

34.15 Les modifications législatives adoptées en 1971 sont conçues de manière à ce qu'un seul organisme du gouvernement fédéral soit responsable de la remise et de la gestion des retenues salariales à la source (impôt sur le revenu, cotisations au Régime de pensions du Canada (RPC) et cotisations à l'AE). L'ADRC est chargée de résoudre les problèmes relatifs à l'assurabilité de l'emploi en rendant des décisions à ce sujet. Cela permet une interprétation et une application uniformes des dispositions sur l'assujettissement du Régime de pensions du Canada et du programme d'assurance-emploi.

34.16 En 1999-2000, à l'échelle du pays, DRHC a demandé à l'ADRC d'arrêter environ 27 000 décisions sur l'assurabilité, en rapport avec des prestations d'AE; 2 000 de ces demandes provenaient de la Direction des enquêtes et du contrôle de DRHC, qui a pour mandat de prévenir, d'empêcher et de déceler les abus et les fraudes commis à l'égard des programmes et services qui versent les prestations prescrites par le Règlement et la *Loi sur l'assurance-emploi*.

34.17 Si, dans le cours d'une enquête, la Direction constate qu'un formulaire de Relevé d'emploi est inexact, douteux ou faux en ce qui concerne la période d'emploi ou les gains assurables ou les deux, elle demande à une unité locale de l'ADRC chargée des décisions sur l'assurabilité pour le RPC et l'AE de trancher l'affaire. Dans les cas relatifs à l'assurabilité, dès que DRHC sollicite une telle décision, il interrompt son enquête, car ce ministère ne peut ni refuser ni recouvrer des prestations d'AE sans une décision sur l'assurabilité. Pour le programme d'assurance-emploi, le formulaire de Relevé d'emploi est un document important. Établi par

415

l'employeur, il fait état des heures ou des semaines réellement travaillées ainsi que de la rémunération gagnée par le salarié avant la cessation de son emploi. Le travailleur doit remettre ce document en même temps que sa demande d'AE pour être admissible à des prestations.

Étendue

34.18 Le Bureau du vérificateur général a reçu une plainte alléguant que des abus et des fraudes importants avaient été commis à l'égard du programme d'assurance-emploi par deux industries de la région des basses terres en Colombie-Britannique. Le plaignant affirmait aussi que des problèmes analogues existaient dans d'autres industries. Selon ces allégations, les employeurs délivraient de faux formulaires de Relevé d'emploi aux employés ou à d'autres personnes, pour leur permettre d'obtenir frauduleusement des prestations. Le plaignant soutenait également que DRHC et l'ADRC étaient au courant de cette fraude depuis plus de 20 ans, mais que ces organismes n'avaient pas fait le nécessaire pour y mettre fin.

34.19 Nous avons limité notre étude à la façon dont DRHC et l'ADRC ont mené leurs examens et leurs enquêtes et à celle dont ils ont répondu aux allégations d'abus et de fraudes perpétrés à l'égard du programme d'assurance-emploi en Colombie-Britannique. Nous avons enquêté sur les demandes d'assurance-emploi comportant le recours à des formulaires de Relevé d'emploi soupçonnés d'être faux. Nous avons interrogé des membres du personnel et des hauts fonctionnaires de DRHC dans divers bureaux locaux de la Colombie-Britannique, ainsi qu'à l'administration centrale de ce ministère. Nous avons également eu des entretiens avec des membres du personnel et des hauts fonctionnaires de l'ADRC, au bureau des services fiscaux de Vancouver, ainsi qu'à l'administration centrale.

34.20 Nous avons examiné les dossiers d'enquête de DRHC portant sur des cas où l'on soupçonnait que de faux formulaires de Relevé d'emploi avaient été délivrés par une certaine industrie de la Colombie-Britannique. Notre examen a porté sur plus de 250 enquêtes de DRHC sur des demandeurs ayant présenté des formulaires de Relevé d'emploi délivrés par quatre employeurs distincts. Nous avons aussi examiné plus de 250 décisions sur l'assurabilité prises par l'ADRC dans le cadre de ces enquêtes de DRHC. La période visée va de 1997 à 2000.

34.21 Les constatations issues de cette vérification portent sur notre examen de la façon dont DRHC et l'ADRC ont traité les abus et les fraudes susceptibles d'avoir été perpétrés en Colombie-Britannique à l'égard du programme d'assurance-emploi au moyen de formulaires de Relevé d'emploi. Elles ne peuvent donc pas s'appliquer à l'échelle du pays.

Questions

34.22 Les fonctionnaires de DRHC étaient au courant de ces allégations de pratiques frauduleuses depuis plus de 20 ans. Le Ministère nous a informés qu'il a pris des mesures au début des années 1980 et dans les années 1990 pour lutter contre ces abus, mais avec des résultats mitigés. En 1997, de concert avec la Employment Standards Branch du ministère du Travail de la Colombie-Britannique, il a participé à une initiative visant à enrayer les graves abus allégués à l'égard des normes du travail de la Colombie-Britannique et du programme d'assurance-emploi, commis par une certaine industrie de Colombie-Britannique. Cette opération a comporté diverses mesures : enquêtes sur la conformité, mesures d'information à l'intention de l'industrie et séances de sensibilisation de la collectivité.

Les hauts fonctionnaires de DRHC et de l'ADRC sont au courant depuis de nombreuses années de pratiques frauduleuses soupçonnées ayant trait aux formulaires de Relevé d'emploi.

34.23 Certains membres du personnel et des hauts fonctionnaires de l'ADRC sont au courant de ces pratiques frauduleuses soupçonnées, qui durent depuis de

nombreuses années. L'ADRC nous a informés qu'en 1999 elle s'était jointe à l'initiative de DRHC et du Employment Standards Branch du ministère du Travail de la Colombie-Britannique, et qu'elle y avait consacré quelques ressources, notamment en participant à des entrevues conjointes. Une décision récente de la Cour canadienne de l'impôt empêchera désormais l'ADRC de continuer de participer aux entrevues. L'ADRC a récemment créé un nouveau poste, celui d'agent des cas complexes et des examens techniques, auquel elle a affecté l'un de ses agents des décisions de Colombie-Britannique. Le titulaire de ce poste est notamment chargé d'apporter son aide et sa participation aux efforts conjoints déployés par DRHC pour résoudre les cas complexes dans lesquels on soupçonne une fraude à l'endroit de l'AE.

La *Loi sur l'assurance-emploi* est floue quant à la façon dont doivent être traités les décisions et les appels

34.24 Nous avons constaté l'existence d'abus à l'égard du programme d'assurance-emploi en Colombie-Britannique, à savoir l'obtention de prestations au moyen de faux formulaires de Relevé d'emploi. La vérification aboutit à des observations sur les mécanismes et les pratiques utilisés par DRHC et par l'ADRC pour traiter ces cas d'abus ou de fraude possibles à l'égard du programme d'AE en Colombie-Britannique.

Les directives législatives sont muettes en ce qui concerne les décisions et les appels

34.25 La *Loi sur l'assurance-emploi* contient des précisions sur les rôles respectifs de DRHC et de l'ADRC dans l'application des règles sur l'assurabilité. Toutefois, elle est floue quant à la façon dont doivent être traités les décisions et les appels; à notre avis, le processus manque de transparence. La *Loi* autorise le ministre du Revenu national à prendre des règlements visant à établir la marche à suivre pour trancher les décisions ou les appels. À ce jour, aucun règlement n'a été adopté, mais l'ADRC dispose de lignes directrices internes pour prendre des décisions et trancher dans les cas d'appels.

Absence de directives et de formation

34.26 Les lignes directrices administratives concernant les décisions de l'ADRC partent du principe que les demandeurs et les employeurs sont des gens honnêtes. Nous avons pris connaissance des manuels sur les politiques et sur la formation en matière de décisions de l'ADRC et n'y avons trouvé aucun renseignement qui puisse guider le traitement des cas d'abus ou de fraudes soupçonnés.

34.27 À notre avis, les agents des décisions ne disposent ni des directives, ni de la formation, ni de l'expérience nécessaires pour régler les cas de fraude ou d'abus soupçonnés.

Les examens et les enquêtes sont limités

34.28 La Direction des enquêtes et du contrôle de DRHC étudie les cas de demandes de prestation dans lesquelles on soupçonne une fraude. Dans les enquêtes mettant en cause des formulaires de Relevé d'emploi, elle interroge en personne les demandeurs et les employeurs et elle examine les documents de l'entreprise. Si elle découvre des éléments justifiant une remise en cause de la validité des formulaires de Relevé d'emploi, elle interrompt son enquête et renvoie le dossier à l'ADRC, pour que celle-ci décide de l'assurabilité. Dans de tels cas, la Direction n'approfondit jamais son enquête, puisque la question est renvoyée à l'ADRC. Nous avons constaté que l'enquête peut être plus ou moins avancée au moment où la Direction renvoie le dossier.

34.29 Faute d'une décision sur l'assurabilité, les représentants de DRHC ne peuvent pas ajuster les heures, les semaines ou les rémunérations déclarées par le demandeur, même s'ils possèdent la preuve que ces déclarations sont inexactes ou fausses. Une seule exception possible :

lorsque DRHC peut prouver que le demandeur n'a pas travaillé du tout, ce qui démontre que le Relevé d'emploi est totalement faux. Toutefois, le demandeur ou l'employeur peut quand même demander une décision sur l'assurabilité. Dans ce genre de cas, DRHC ne peut pas prouver que les formulaires de Relevé d'emploi sont totalement faux et il doit demander une décision sur l'assurabilité.

34.30 Pour rendre une décision sur l'assurabilité, les agents des décisions de l'ADRC prennent connaissance des renseignements et des documents qui leur sont soumis, interrogent les demandeurs et les employeurs, généralement par téléphone ou au moyen d'un questionnaire et, parfois, demandent des photocopies de certains documents. Nous avons constaté que ces agents quittent rarement leurs bureaux pour se rendre dans les entreprises examiner les documents originaux ou rencontrer les demandeurs ou les employeurs. De plus, en cas d'obstacle linguistique, les agents de l'ADRC demandent presque toujours à un membre de la famille ou à un ami du demandeur d'agir comme interprète.

34.31 On nous a informés que les agents des décisions ne sont pas formés en tant que vérificateurs ou enquêteurs et qu'ils n'ont pas non plus recours aux services d'enquêteurs professionnels ou d'experts juricomptables, même si de tels spécialistes sont disponibles dans les unités des enquêtes spéciales de l'ADRC. Dans le cas des décisions que nous avons examinées, on n'avait pas demandé l'aide d'enquêteurs ou d'autres spécialistes.

34.32 Le temps normatif prévu par l'ADRC pour une décision sur l'assurabilité est de quatre heures et demie. Les fonctionnaires de l'ADRC nous ont dit que cette norme temporelle n'était rien d'autre qu'une indication servant à l'allocation des ressources. Les agents des décisions nous ont informés qu'il leur fallait entre trois et huit heures pour en arriver aux décisions demandées par la Direction des enquêtes et du contrôle de DRHC. Notre examen de plus de 250 décisions mettant en cause des demandeurs travaillant pour quatre employeurs a révélé que les agents des décisions prenaient en moyenne cinq heures et demie pour parvenir à une décision dans les cas où un abus ou une fraude était soupçonné. Nous jugeons cette période insuffisante pour étudier et examiner les cas où l'on soupçonne des abus ou des fraudes et trancher à ce sujet. Nous recommandons vivement à l'ADRC de revoir les ressources requises pour traiter correctement les demandes de prestation d'AE dans les cas où l'on soupçonne un abus ou une fraude.

Prise en compte différente des éléments de preuve

34.33 DRHC remet à l'agent des décisions de l'ADRC les renseignements recueillis au cours de l'enquête : notes sur les entretiens avec les demandeurs et les employeurs, copies des documents et tout document de travail et rapport disponible.

34.34 Les agents des décisions de l'ADRC nous ont informés qu'ils devaient vérifier tous les faits fournis par DRHC. Pour cela, ils interrogent les demandeurs et les employeurs, à qui ils posent des questions semblables à celles de DRHC. Lorsque les réponses verbales d'un demandeur diffèrent de celles qu'il avait données auparavant à DRHC et que l'agent chargé de la décision ne peut résoudre la contradiction, il accepte la nouvelle réponse sans chercher davantage de preuves. Selon ces agents, les réponses des demandeurs et des employeurs sont souvent différentes de celles données à DRHC antérieurement. Certes, les agents des décisions considèrent et soupèsent les éléments de preuve fournis par DRHC, mais ils accordent presque toujours plus de poids aux données qu'ils recueillent eux-mêmes. À notre avis, cette façon de procéder peut nuire à la bonne évaluation de la crédibilité des éléments de preuve.

Nous avons observé de nombreux cas où les éléments de preuve contredisaient les décisions.

Par trois fois, les demandeurs et les employeurs sont interrogés et on leur demande de répondre à des questions semblables.

34.35 Les représentants de DRHC n'ont pas l'occasion de faire des observations complètes, puisqu'ils ne sont pas mis au courant des nouveaux éléments de preuve recueillis verbalement ou par écrit. Par exemple, les agents des décisions donnent aux demandeurs et aux employeurs la possibilité de réfuter les déclarations faites au départ à DRHC et tous les autres éléments de preuve soumis par DRHC, mais aucune possibilité n'est donnée à DRHC de commenter ou de réfuter les nouvelles déclarations et les nouveaux documents donnés à l'ADRC par les demandeurs ou les employeurs. En outre, les agents des décisions n'ont à fournir les raisons de leurs arrêtés ni aux enquêteurs de DRHC, ni aux demandeurs, ni aux employeurs, et ils le font rarement.

Les éléments de preuve à l'appui des décisions sont insuffisants

34.36 D'après l'examen que nous avons fait des décisions sur l'assurabilité de l'ADRC, bon nombre de dossiers ne contiennent pas d'éléments de preuve suffisants pour justifier les décisions prises. De plus, nous avons observé de nombreux cas où les éléments de preuve contredisaient les décisions.

34.37 En examinant certains dossiers d'appel relatifs à l'assurabilité, nous avons également constaté que beaucoup d'entre eux ne contenaient pas suffisamment d'éléments de preuve pour justifier les décisions prises en appel. Nous avons examiné les décisions d'appel des employés d'un seul des employeurs, puisque les autres dossiers d'appel n'avaient pas encore été réglés au moment de notre examen.

Le processus d'appel

34.38 Les demandeurs, les employeurs ou DRHC peuvent en appeler d'une décision auprès de la Division des appels de l'ADRC. Il s'agit d'un appel auprès du ministre du Revenu national. L'agent des appels a pour mandat de procéder à un examen juste et impartial des dossiers. Il arrive souvent que les demandeurs et les employeurs fassent appel des décisions auprès du Ministre. DRHC nous a informés qu'il acceptait généralement les décisions de l'ADRC et qu'il en appelait rarement.

34.39 Le processus d'appel déclenche un réexamen de tous les éléments de preuve contenus dans le dossier, lesquels sont revus et vérifiés. Les demandeurs et les employeurs sont de nouveau interrogés par téléphone ou au moyen d'un questionnaire. C'est donc la troisième fois que les demandeurs et les employeurs sont interrogés et qu'on leur demande de répondre à des questions semblables. Les agents des appels ne quittent pas leur bureau pour se rendre dans les entreprises, examiner les dossiers originaux ou rencontrer les demandeurs et les employeurs. De plus, les manuels sur les politiques et la marche à suivre en cas d'appel sont muets en ce qui concerne les abus ou les fraudes soupçonnés. Les agents des appels n'ont ni les lignes directrices ni la formation ni l'expérience nécessaires pour traiter les cas où l'on soupçonne des activités frauduleuses.

34.40 D'après ce que nous ont dit les agents des appels, les déclarations que leur font les demandeurs ou les employeurs sont souvent différentes de celles recueillies par les agents des décisions ou par DRHC. Les agents des appels utilisent les éléments de preuve qu'ils ont recueillis ou vérifiés personnellement. Ils accordent moins d'importance aux renseignements obtenus par les agents des décisions ou les enquêteurs de DRHC, qu'ils considèrent comme des preuves par ouï-dire. Les agents des appels ne donnent pas à DRHC l'occasion de s'exprimer ni de réfuter les nouvelles déclarations et les nouvelles preuves. Ne connaissant pas les nouveaux éléments de preuve soumis, DRHC n'est nullement en mesure de faire des représentations, comme l'y autorise l'article 93 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cette disposition donne aux parties la possibilité de faire des représentations pour protéger leurs intérêts.

34.41 De plus, les demandeurs, les employeurs et DRHC ont aussi la possibilité d'en appeler de la décision prise en appel devant la Cour canadienne de l'impôt. Les demandeurs et les employeurs exercent fréquemment ce droit, tandis que DRHC accepte les décisions prises en appel par l'ADRC et ne se pourvoit jamais devant la Cour canadienne de l'impôt.

34.42 Lorsqu'un appel est interjeté devant la Cour canadienne de l'impôt, l'ADRC charge un agent des appels d'examiner le dossier et de déterminer s'il y a lieu que l'ADRC défende sa position devant la Cour. Cet agent prend sa décision sans autre représentation de la part de DRHC. À notre avis, il serait raisonnable que DRHC, en tant que partie intéressée, soit informé de toutes les représentations faites et qu'il ait la possibilité de réagir avant que l'agent des appels désigné ne prenne une décision.

Les retards dans le processus

34.43 Le traitement et la résolution par DRHC et l'ADRC des cas de demandes d'AE soupçonnées d'être abusives ou frauduleuses accusent des retards considérables. La majorité des dossiers que nous avons examinés en étaient à diverses étapes du processus d'appel, après que des mois ou des années se soient écoulés. Les retards peuvent permettre aux demandeurs de continuer à toucher des prestations d'AE auxquelles ils n'ont peut-être pas droit ou retarder indûment les prestations des personnes admissibles, ou encore retarder le recouvrement des paiements en trop au titre de l'AE. L'ADRC nous a déclaré que DRHC avait commencé à l'informer des grandes enquêtes sur les fraudes qui s'annonçaient; cela devrait permettre à l'ADRC de mieux organiser sa charge de travail.

Le traitement et la résolution des cas de demandes d'assurance-emploi soupçonnées d'être abusives ou frauduleuses accusent des retards considérables.

Les poursuites

34.44 L'ADRC n'a jamais poursuivi d'employeurs ou de demandeurs en justice aux termes du paragraphe 106(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui concerne diverses infractions, notamment le fait de faire des déclarations fausses ou trompeuses ou de participer, de consentir ou d'acquiescer à leur énonciation, dans une déclaration, un certificat, un état ou une réponse déposés ou fournis en application de la loi. Qui plus est, DRHC n'a poursuivi aucun employeur en Colombie-Britannique au cours des trois dernières années aux termes des dispositions concernant les infractions, mais il a perçu quelques amendes administratives.

Conclusion

34.45 Les constatations issues de cette vérification portent sur la façon dont DRHC et l'ADRC ont traité les abus et les fraudes susceptibles d'avoir été perpétrés en Colombie-Britannique à l'égard du programme d'assurance-emploi au moyen des formulaires de Relevé d'emploi. Elles ne doivent donc pas s'appliquer à l'échelle du pays.

34.46 L'absence de lignes directrices, de formation, d'expérience et de savoir-faire des agents des décisions et des appels de l'ADRC, ajoutée au caractère limité du processus d'examen et des méthodes utilisées pour évaluer les éléments de preuve, n'est pas propice à l'obtention de données exactes et complètes susceptibles de permettre des conclusions solides, dans les cas d'abus ou de fraudes soupçonnés.

34.47 Il serait bon que toutes les parties concernées dans le processus des décisions sur l'assurabilité aient l'occasion de faire des représentations complètes au cours du processus décisionnel et du processus d'appel. Pour cela, il faut qu'elles soient informées par l'ADRC de tous les éléments de preuve et de toutes les représentations de manière à pouvoir décider en connaissance de cause s'il y a lieu pour elles de s'exprimer pour protéger leurs intérêts.

34.48 La Loi sur l'assurance-emploi ne précise pas comment les décisions sur l'assurabilité doivent être prises, ni comment les appels doivent être tranchés. À ce jour, aucun règlement n'a été pris par le ministre du Revenu national dans ce domaine, et l'aide fournie aux parties est limitée. Par conséquent, à notre avis, le processus n'est pas transparent.

34.49 Sur la foi des constatations découlant de cette vérification (voir le paragraphe 34.45), DRHC et l'ADRC doivent mettre en oeuvre un plan d'action visant à traiter adéquatement les abus et les fraudes soupçonnés d'avoir été perpétrés dans le cadre du programme d'assurance-emploi. Ces deux organismes doivent veiller à ce qu'un effort concerté soit fait pour détecter, prévenir et empêcher les abus et les fraudes.

Réponse de l'Agence des douanes et du revenu du Canada : *Nous reconnaissons la possibilité d'accroître notre capacité de règlement des cas complexes de présomption de fraude. Nous avons déjà créé le poste d'agent préposé aux cas complexes et aux examens techniques. Les titulaires de ce type de postes sont chargés de régler les dossiers complexes de présomption de fraude à l'égard de l'assurance-emploi (AE). En outre, pour mieux être informés des plans d'enquête sur les fraudes de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), nous avons amélioré nos communications avec ce ministère. Nous communiquons régulièrement avec lui pour discuter des moyens qui nous permettraient de mieux traiter cette partie, petite mais exigeante, de notre charge de travail liée aux décisions. Pour améliorer les compétences des agents des décisions en matière de traitement des cas de présomption de fraude, nous présentons un atelier sur cette question. En outre, lorsque le traitement d'un dossier exige l'usage d'une langue non officielle en raison de problèmes de communication, nous confions le dossier à un agent des décisions qui maîtrise cette langue.*

Le programme des Décisions relatives à l'AE vise à faciliter et à favoriser, grâce à la communication aux clients de décisions fiables, l'observation volontaire des règles concernant la détermination de la situation d'emploi, l'assurabilité de l'emploi et la rémunération assurable. Les agents des décisions étudient, analysent et pèsent soigneusement les preuves et les faits liés à chaque cas, afin de rendre une décision juste et équitable en matière d'assurabilité. Les agents des appels sont chargés d'effectuer, de manière juste et équitable, un examen administratif des appels en matière d'assurabilité. Les agents des décisions et les agents des appels n'exercent pas de fonctions d'enquête ni d'exécution de la loi relativement aux cas présumés d'abus.

Comme il est indiqué dans la note de vérification, lorsque DRHC demande à l'ADRC une décision en matière d'assurabilité, il cesse habituellement l'enquête qu'il mène sur la demande en cause et communique tous les renseignements disponibles à l'ADRC. L'ADRC procède ensuite à l'examen et à la collecte des données nécessaires pour rendre sa décision. Lorsqu'une décision en matière d'assurabilité est portée en appel, toute la documentation recueillie par DRHC et l'Unité d'interprétation de l'ADRC est versée au dossier transmis aux Appels.

Il est important que les agents des décisions et les agents des appels préservent leur indépendance et leur impartialité lorsqu'ils rendent leurs décisions. Ils doivent donc agir avec beaucoup de circonspection avant de faire appel à DRHC pour rendre une décision ou trancher un appel. La Loi sur l'assurance-emploi *expose les rôles distincts et indépendants de l'ADRC et de DRHC. La décision Sharbells Fish Mart, que vient de rendre la Cour canadienne de l'impôt (CCI), confirme cette nécessité.*

Les dispositions de la Loi sur l'assurance-emploi *et la décision récente de la CCI font ressortir la nécessité d'éviter de faire appel à DRHC pour rendre une décision en matière d'assurabilité sous peine d'entacher le processus d'irrégularités.*

La Loi sur l'assurance-emploi *établit les processus de décision et d'appel. Le paragraphe 90(1) de la* Loi sur l'assurance-emploi *expose les questions que le ministre du Revenu national peut trancher et le paragraphe 90(2), les délais prévus. Les modalités administratives et les échéances à respecter pour interjeter appel d'une décision devant le ministre du Revenu national ou d'une décision ministérielle devant la Cour canadienne de l'impôt sont précisées dans les articles 91 à 94 et 103 à 105 de la* Loi sur l'assurance-emploi.

Le Bureau du vérificateur général craint que la Loi sur l'assurance-emploi *soit trop ambiguë quant aux modalités d'établissement des décisions et de règlement des appels et qu'ainsi, ces processus ne soient pas transparents. Pour veiller à ce que les travailleurs et les payeurs connaissent parfaitement les éléments de la détermination de l'assurabilité, l'ADRC a publié des brochures et des guides, offerts sous forme de documents papier et sur l'Internet. La brochure* Vos droits d'appel : Assujettissement à l'Assurance-emploi et au Régime de pensions du Canada, *rédigée en termes clairs et simples, fournit à la population des renseignements sur le processus d'appel.*

En outre, nous avons pris des mesures pour déterminer jusqu'à quel point ces documents contribuent à rendre le processus transparent. Une enquête réalisée en 1998 auprès des appelants du Régime de pensions du Canada et du Régime d'assurance-emploi (RPC/AE) a révélé que la majorité d'entre eux (80 p. 100) estimaient qu'ils étaient suffisamment bien informés pour interjeter appel, et que, dans l'ensemble, ils étaient satisfaits de l'explication du processus d'appel du RPC et de l'AE.

Selon la politique du gouvernement sur la réglementation, il faut qu'un problème ou un risque soit suffisant pour justifier l'intervention du gouvernement fédéral. Nous estimons que les rouages des processus de décision et d'appel sont expliqués de façon claire et transparente dans les dispositions de la Loi sur l'assurance-emploi *et les publications de l'ADRC. Par conséquent, nous ne croyons pas que la situation justifie la rédaction d'un règlement.*

Réponse de Développement des ressources humaines Canada : *Le ministère partage les préoccupations du Bureau du vérificateur général et continue de prendre des mesures, telles celles visant à faciliter l'interaction avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) à l'échelle locale, régionale et nationale, pour empêcher les fraudes et les abus potentiels dans des industries particulières des basses terres de la Colombie-Britannique.*

Une récente décision de la Cour canadienne de l'impôt et l'avis juridique subséquent du ministère de la Justice ne nous permettent plus de mener des entrevues conjointes avec l'ADRC afin de maintenir l'indépendance des deux organisations dans ce processus. Par contre, DRHC et l'ADRC s'engagent à améliorer les méthodes en vigueur et à mettre en oeuvre des initiatives pour composer adéquatement avec cette industrie particulière et collaborent à cette fin.

DRHC a eu récemment un certain nombre de réunions ainsi qu'un atelier avec l'ADRC pour discuter des questions ayant trait aux règles d'assurabilité et aux enquêtes d'envergure et améliorer le partenariat de travail entre les deux organisations. L'ADRC a créé un nouveau poste d'agent préposé aux cas complexes et aux examens techniques, dont les

titulaires sont formés pour les activités d'enquête et seront mieux en mesure de traiter de questions concernant les enquêtes d'assurance-emploi. Des exercices de formation conjoints des enquêteurs de DRHC et des nouveaux agents préposés aux cas complexes et aux examens techniques sont planifiés. Cela facilitera l'amélioration dans la manière dont ces deux groupes travaillent ensemble. Nous avons convenu de favoriser les détachements pour permettre au personnel des deux organisations de se familiariser avec le fonctionnement de l'autre et pour améliorer les relations de travail.

Ces mesures font déjà partie du plan d'action de DRHC et d'autres leur seront ajoutées afin de s'assurer que les abus et les fraudes sont traités comme il se doit.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Jean Ste-Marie
Directeur : Neil Papineau

John Cathcart

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Neil Papineau.

Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada

Manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi

La Commission de l'assurance-emploi du Canada n'a pas expliqué comment elle a fixé les taux de cotisation aux termes de la Loi sur l'assurance-emploi. Ces taux ont entraîné une hausse de l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi. Bien qu'il ait une valeur théorique, l'excédent accumulé a augmenté de [illegible] milliards de dollars pour l'exercice et a atteint 28,2 milliards de dollars au 31 mars 2000. Cela représente près de deux fois le montant maximal considéré suffisant par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada pour constituer la réserve du Compte. Il faut une explication adéquate pour que le Parlement et le public puissent savoir plus précisément de quelle façon la Commission a utilisé son pouvoir discrétionnaire afin de fixer les taux de cotisation aux termes de la Loi sur l'assurance-emploi et pour s'assurer du respect de l'esprit de la Loi.

Contexte

34.50 La *Loi sur l'assurance-emploi* exige que la Commission de l'assurance-emploi du Canada fixe les taux de cotisation à l'assurance-emploi (AE) à un niveau qui, à son avis, permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les coûts du Programme d'assurance-emploi tout en maintenant une certaine stabilité des taux. Le taux doit être approuvé par le gouverneur en conseil sur la recommandation des ministres de Développement des ressources humaines et des Finances.

34.51 Dans son rapport de 2000, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a estimé qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars (accumulée à la veille d'une récession économique) devrait suffire à garantir la stabilité des taux de cotisation à l'AE au cours d'un cycle économique. Dans l'intervalle, l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a atteint 28,2 milliards de dollars, soit près de deux fois le montant maximal jugé suffisant par l'actuaire en chef.

34.52 Le rapport du vérificateur général sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi (CAE) pour les exercices terminés le 31 mars 1999 et le 31 mars 2000, de même que le *Rapport du vérificateur général* au Parlement de novembre 1999 ont attiré l'attention sur l'ampleur de l'excédent accumulé, son taux de croissance et l'absence de divulgation des facteurs qui ont été pris en compte pour déterminer le niveau de réserve adéquat. L'excédent accumulé du Compte était de 28,2 milliards de dollars au 31 mars 2000.

Questions

34.53 Le Compte d'assurance-emploi comptabilise les revenus et les dépenses du Programme d'assurance-emploi. Les montants reçus sous le régime de la *Loi* sont déposés au Trésor; les coûts du Programme d'assurance-emploi sont payés sur le Trésor. Le Compte fait partie du Trésor et tout excédent ou déficit accumulé est de nature théorique. Depuis 1986, le Compte a été consolidé dans les états financiers sommaires du Canada afin de respecter les normes comptables de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).

415

Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada

Manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi

***La Commission de l'assurance-emploi du Canada n'a pas expliqué comment elle fixe les taux de cotisation aux termes de la* Loi sur l'assurance-emploi. *Ces taux ont entraîné une hausse de l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi. Bien qu'il ait une valeur théorique, l'excédent accumulé a augmenté de 7,2 milliards de dollars pour l'exercice et a atteint 28,2 milliards de dollars au 31 mars 2000. Cela représente près de deux fois le montant maximal considéré suffisant par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada pour constituer la réserve du Compte. Il faut une explication adéquate pour que le Parlement et le public puissent savoir plus précisément de quelle façon la Commission a utilisé son pouvoir discrétionnaire afin de fixer les taux de cotisation aux termes de la* Loi sur l'assurance-emploi *et pour s'assurer du respect de l'esprit de la* Loi.**

Contexte

34.50 La *Loi sur l'assurance-emploi* exige que la Commission de l'assurance-emploi du Canada fixe les taux de cotisation à l'assurance-emploi (AE) à un niveau qui, à son avis, permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les coûts du Programme d'assurance-emploi tout en maintenant une certaine stabilité des taux. Le taux doit être approuvé par le gouverneur en conseil sur la recommandation des ministres de Développement des ressources humaines et des Finances.

34.51 Dans son rapport de 2000, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a estimé qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars (accumulée à la veille d'une récession économique) devrait suffire à garantir la stabilité des taux de cotisation à l'AE au cours d'un cycle économique. Dans l'intervalle, l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a atteint 28,2 milliards de dollars, soit près de deux fois le montant maximal jugé suffisant par l'actuaire en chef.

34.52 Le rapport du vérificateur général sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi (CAE) pour les exercices terminés le 31 mars 1999 et le 31 mars 2000, de même que le *Rapport du vérificateur général* au Parlement de novembre 1999 ont attiré l'attention sur l'ampleur de l'excédent accumulé, son taux de croissance et l'absence de divulgation des facteurs qui ont été pris en compte pour déterminer le niveau de réserve adéquat. L'excédent accumulé du Compte était de 28,2 milliards de dollars au 31 mars 2000.

Questions

34.53 Le Compte d'assurance-emploi comptabilise les revenus et les dépenses du Programme d'assurance-emploi. Les montants reçus sous le régime de la *Loi* sont déposés au Trésor; les coûts du Programme d'assurance-emploi sont payés sur le Trésor. Le Compte fait partie du Trésor et tout excédent ou déficit accumulé est de nature théorique. Depuis 1986, le Compte a été consolidé dans les états financiers sommaires du Canada afin de respecter les normes comptables de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).

-15-

34.54 Le solde de l'excédent ou du déficit accumulé du Compte devrait constituer un facteur important de l'établissement des taux de cotisation à l'AE parce qu'il aide à déterminer le niveau de cotisation nécessaire pour assurer la stabilité des taux au fil du temps. Pourtant, les taux de cotisation de 1999 ont été fixés à un niveau plus élevé que celui jugé nécessaire par l'actuaire en chef, contribuant ainsi à une progression continue du niveau de la réserve.

34.55 De plus, l'excédent de fonctionnement du CAE a une incidence directe sur l'excédent annuel du gouvernement. L'excédent de fonctionnement du Compte, en réalité, constitue une source de revenus et de rentrées de fonds pour le gouvernement et il l'aide à réduire sa dette nette. En l'absence de l'excédent annuel et de l'excédent accumulé du CAE au 31 mars 2000, l'excédent annuel du gouvernement aurait été inférieur de 7,2 milliards de dollars et sa dette nette aurait été supérieure de 28,2 milliards de dollars. La pièce 34.1 montre l'incidence de l'excédent et de l'excédent accumulé du CAE sur l'excédent (ou le déficit) et la dette nette du gouvernement depuis 1996.

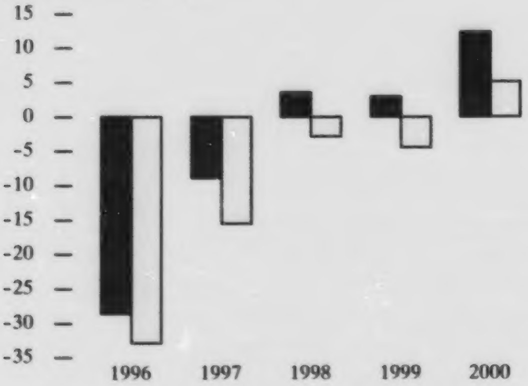
34.56 Le taux de cotisation des employés à l'AE pour l'année 2000 a été fixé à 2,40 $ par tranche de 100 $ de

Pièce 34.1

Incidence de l'excédent annuel du Compte d'assurance-emploi et de son excédent accumulé

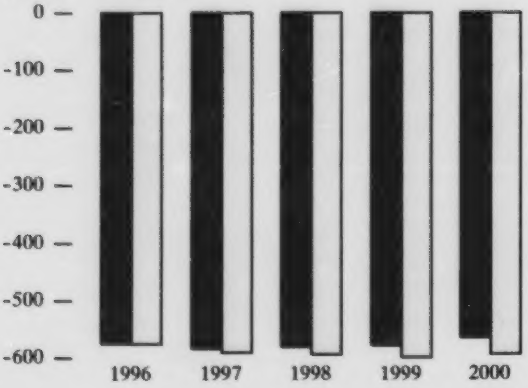
■ Excédent de l'AE compris
□ Excédent de l'AE non compris

Excédent/déficit du gouvernement
(en milliards de dollars)



■ Excédent accumulé de l'AE compris
□ Excédent accumulé de l'AE non compris

Dette nette du gouvernement
(en milliards de dollars)



Source : Compte d'assurance-emploi et les *Comptes publics du Canada*

rémunération assurable; le taux patronal a été fixé à 3,36 $. L'actuaire en chef a estimé que les taux de cotisation des employés, fixés entre 1,70 $ et 2,20 $, couvriraient les coûts à long terme du Programme d'assurance-emploi. Dans ses documents de planification, Développement des ressources humaines Canada prévoit que l'excédent accumulé atteindra 34,6 milliards de dollars d'ici le 31 mars 2001. En date du 31 août 2000, le solde non vérifié de l'excédent accumulé du Compte était de 32,4 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation sur cinq mois de 4,2 milliards de dollars.

34.57 Le Comité permanent des comptes publics a recommandé, en février 2000, que le gouvernement divulgue au Parlement l'ensemble des facteurs utilisés pour établir les taux de cotisation ainsi que pour déterminer le niveau approprié des réserves de l'AE. En juillet 2000, le gouvernement a répondu qu'il examinerait une recommandation du Comité permanent des finances qui fournit une méthode pour établir les taux de cotisation à l'AE. Le 28 septembre 2000, le gouvernement a déposé le projet de loi C-44 qui fixe le taux de cotisation des employés à l'AE pour l'année 2001 à 2,25 p.100. Le projet de loi contient une mesure provisoire pour l'établissement des taux de cotisation à l'AE pendant que le gouvernement examine le processus d'établissement des taux. Le gouvernement prévoit terminer l'examen d'ici 2003.

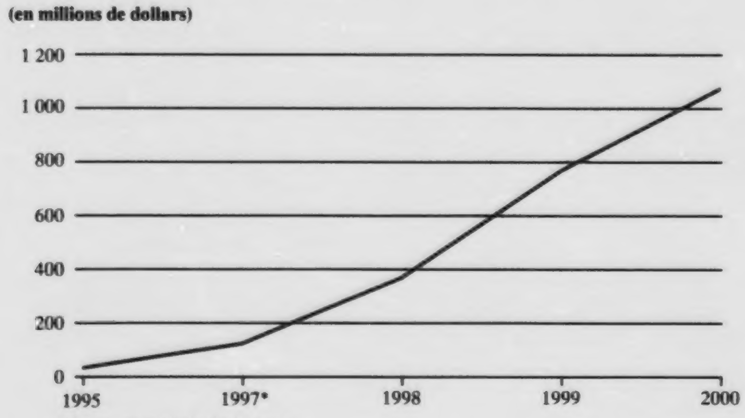
34.58 Le gouvernement et la Commission de l'assurance-emploi du Canada doivent fournir au Parlement et au public plus de précisions sur la façon dont les taux sont établis aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cette mesure permettrait de s'assurer que l'esprit de la *Loi* est respecté dans l'établissement des taux de cotisation à l'AE.

L'excédent de fonctionnement du Compte d'assurance-emploi, en réalité, constitue une source de revenus et de rentrée de fonds pour le gouvernement et l'aide à réduire sa dette nette.

34.59 L'intérêt est calculé sur le solde du Compte, et le montant du revenu d'intérêts des dernières années est important. Par exemple, le revenu d'intérêts pour 1999-2000 était de 1,1 milliard de dollars, soit environ 15 p. 100 de l'excédent de fonctionnement du Compte. Au 31 mars 2000, le revenu d'intérêts représentait 2,4 milliards de dollars sur les 28,2 milliards de dollars de l'excédent accumulé du CAE. La pièce 34.2 montre la croissance du revenu d'intérêts au cours des cinq dernières années. Comme il occasionne une augmentation de l'excédent accumulé du Compte, le revenu d'intérêts est un autre facteur qui influe sur l'établissement des taux de cotisation à l'AE.

Pièce 34.2

Croissance du revenu d'intérêts du Compte d'assurance-emploi



* Pour une période de 15 mois

Source : Compte d'assurance-emploi

34.60 Étant donné l'ampleur de l'excédent accumulé du Compte, un changement du taux d'intérêt peut avoir une grande incidence sur le revenu d'intérêts de celui-ci. La *Loi* prévoit le paiement d'intérêts sur le solde du CAE, mais ne prescrit pas de méthode pour établir le taux d'intérêt. Le taux d'intérêt du Compte est établi à 90 p. 100 de la moyenne mensuelle du mois précédent des taux des bons du Trésor à échéance de trois mois.

34.61 La méthode de calcul du taux d'intérêt de l'AE n'a pas changé depuis son introduction en 1970. Depuis, la *Loi* a été modifiée en profondeur, y compris la plus récente refonte en 1996. Compte tenu de son incidence sur l'excédent du Compte, la méthode actuelle de calcul du taux d'intérêt de l'AE doit être revue pour faire en sorte qu'elle demeure appropriée. En outre, le gouvernement doit expliquer au Parlement et au public les motifs qui l'ont incité à choisir sa méthode de calcul.

Conclusion

34.62 Le Programme d'assurance-emploi compte parmi les programmes les plus importants et les plus visibles du gouvernement. Il importe donc que le gouvernement et la Commission de l'assurance-emploi du Canada clarifient et communiquent l'interprétation de la *Loi sur l'assurance-emploi* en ce qui a trait à l'établissement des taux de cotisation. Le gouvernement doit aussi indiquer comment il établit le taux d'intérêt du Compte d'assurance-emploi.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Nancy Cheng
Directeur : Yvon Roy

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M[me] Nancy Cheng.

L'investissement fédéral dans les grands projets scientifiques

L'Observatoire de neutrinos de Sudbury

[redacted]

Contexte

Vérifications antérieures en sciences et en technologie

34.63 La présente vérification est la dernière d'une série de rapports du Bureau du vérificateur général sur les activités du gouvernement dans le domaine des sciences et de la technologie. Dans ces rapports, nous avons encouragé l'adoption, en ce qui concerne les dépenses fédérales en sciences et en technologie, d'une approche orientée selon la mission et axée sur les résultats.

34.64 En 1994, nous avons effectué une vérification des activités scientifiques et technologiques de plusieurs ministères et organismes et nous avons relevé certains problèmes concernant la gestion de la recherche. Nous avons constaté que, dans l'ensemble du gouvernement, il y avait des besoins dans les domaines suivants : établissement de priorités et de directives claires et d'attentes précises en matière de rendement; coordination et surveillance efficaces; leadership qui transcende les mandats ministériels; et meilleure information au Parlement et au public sur les activités et le rendement dans le domaine des sciences et de la technologie. Au niveau ministériel, nous avons remarqué, entre autres, qu'il est indispensable de fixer des objectifs mieux axés sur les résultats et d'améliorer la

+15

L'investissement fédéral dans les grands projets scientifiques

L'Observatoire de neutrinos de Sudbury

On parle souvent de « grands projets scientifiques » lorsqu'on évoque les projets scientifiques qui exigent des installations de grande envergure, ou qui font appel à des groupes importants de personnes poursuivant un objectif commun. Le gouvernement fédéral a participé à de grands projets scientifiques et il est probable qu'il continuera d'en financer, au Canada et à l'étranger.

Notre vérification a porté sur les processus de prise de décisions et de rapport utilisés par les entités fédérales pour un grand projet scientifique, l'Observatoire de neutrinos de Sudbury (ONS). L'Observatoire est conçu pour détecter les interactions entre les neutrinos solaires et la matière. Il a été construit dans une cavité haute de dix étages, située deux kilomètres sous la surface du sol, dans une mine active près de Sudbury, en Ontario.

Nous avons constaté que, lorsqu'on a demandé au Cabinet d'autoriser le financement, celui-ci n'a pas été pleinement informé du coût probable de l'ONS pour le gouvernement fédéral.

Pour améliorer la prise de décisions au gouvernement fédéral concernant les grands projets scientifiques, nous avons cerné les leçons suivantes à tirer :

- *veiller à ce que l'information présentée soit complète et exacte, de sorte que le gouvernement puisse bien évaluer les coûts et les avantages associés aux grands projets scientifiques;*
- *établir un cadre interministériel pour la coordination de ces projets;*
- *améliorer la reddition de comptes à l'égard des investissements fédéraux dans les grands projets scientifiques.*

Contexte

Vérifications antérieures en sciences et en technologie

34.63 La présente vérification est la dernière d'une série de rapports du Bureau du vérificateur général sur les activités du gouvernement dans le domaine des sciences et de la technologie. Dans ces rapports, nous avons encouragé l'adoption, en ce qui concerne les dépenses fédérales en sciences et en technologie, d'une approche orientée selon la mission et axée sur les résultats.

34.64 En 1994, nous avons effectué une vérification des activités scientifiques et technologiques de plusieurs ministères et organismes et nous avons relevé certains problèmes concernant la gestion de la recherche. Nous avons constaté que, dans l'ensemble du gouvernement, il y avait des besoins dans les domaines suivants : établissement de priorités et de directives claires et d'attentes précises en matière de rendement; coordination et surveillance efficaces; leadership qui transcende les mandats ministériels; et meilleure information au Parlement et au public sur les activités et le rendement dans le domaine des sciences et de la technologie. Au niveau ministériel, nous avons remarqué, entre autres, qu'il est indispensable de fixer des objectifs mieux axés sur les résultats et d'améliorer la

-15

On parle souvent de « grands projets scientifiques » lorsqu'on évoque les projets scientifiques qui exigent des installations de grande envergure, ou qui font appel à des groupes importants de personnes poursuivant un objectif commun.

sélection, les processus d'examen et les méthodes de gestion des projets.

34.65 En partie pour répondre aux conclusions de nos vérifications, le gouvernement fédéral a publié en 1996 une stratégie fédérale, intitulée *Les sciences et la technologie à l'aube du XXI^e^ siècle : La stratégie fédérale* (Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie). En 1998, nous avons examiné dans quelle mesure le gouvernement avait mis en oeuvre cette stratégie. Nous avons signalé dans notre rapport que l'établissement des éléments requis pour améliorer la gestion des activités de sciences et de technologie fédérales ne progressait pas comme prévu. Nous avons cerné trois domaines qui exigent une attention particulière :

- la planification, l'établissement des priorités et les rapports sur le rendement pour la recherche axée sur les résultats;
- l'utilisation d'un mécanisme extérieur d'examen par les pairs pour assurer l'excellence scientifique;
- l'élaboration de stratégies de partenariat au sein du gouvernement et avec des organismes de l'extérieur.

34.66 En novembre 1999, nous avons défini un cadre de caractéristiques qui peut être utilisé pour évaluer la qualité de la gestion des organismes de recherche. À l'aide des orientations fournies dans la Stratégie fédérale en matière de sciences et technologie ainsi que d'autres sources, nous avons créé un ensemble de résultats idéaux en ce qui concerne la gestion de la recherche. Les caractéristiques confirment l'importance de gérer la recherche en fonction des résultats.

Qu'appelle-t-on « grands projets scientifiques »?

34.67 On parle souvent de « grands projets scientifiques » lorsqu'on évoque les projets scientifiques qui exigent des installations de grande envergure, ou qui font appel à des groupes importants de personnes poursuivant un objectif commun. Ces grands projets supposent en général des partenariats internationaux en raison de leurs coûts élevés.

34.68 La participation du Canada à de grands projets scientifiques exigeant des installations importantes se fait surtout dans le domaine de l'astronomie et de la physique. La pièce 34.3 présente certains grands projets scientifiques anciens et actuels, auxquels le gouvernement fédéral a participé.

34.69 Les grands projets scientifiques ont toujours besoin de fonds. Le plus récent de ces projets est le Centre canadien de rayonnement synchrotron, qui produit une lumière intense permettant d'étudier la matière à l'échelle de l'atome, un peu comme un microscope géant. L'interaction entre différentes longueurs d'onde lumineuse et des atomes dans tous les types de matière servira à étudier la structure de molécules complexes ainsi qu'à détecter la présence et la composition chimique de certains atomes. Le Centre canadien de rayonnement synchrotron est en construction à Saskatoon, en Saskatchewan. Les coûts des travaux sont actuellement estimés à 173 millions de dollars. La pièce 34.4 montre les sources prévues de financement du Centre canadien de rayonnement synchrotron.

34.70 Deux autres grands projets scientifiques ont besoin de fonds : l'Installation canadienne de détection des neutrons pour la recherche sur les matériaux et Iter, un centre de recherche-développement sur l'énergie de fusion.

34.71 L'Installation canadienne de détection des neutrons pour la recherche sur les matériaux est une proposition conjointe d'Énergie atomique du Canada limitée et du Conseil national de recherches du Canada. Cette installation contiendrait un réacteur nucléaire générant des faisceaux de neutrons, qui aiderait à comprendre les propriétés des matériaux de pointe tels que les polymères, les métaux, les céramiques,

les supraconducteurs à haute température et la matière vivante. Le coût du réacteur et des installations liées au programme est actuellement estimé à 388 millions de dollars.

34.72 Le projet Iter, fruit de la collaboration entre plusieurs pays, vise à construire une installation de recherche sur l'énergie de fusion. Iter Canada, consortium sans but lucratif d'organismes du secteur privé, de syndicats et d'organisations gouvernementales, a été créé pour permettre aux experts canadiens de contribuer à la conception du projet international. Il accroît aussi les chances du Canada d'être le pays où s'implantera l'installation Iter, choix qui se fera lors d'un concours international en 2001-2002. On estime que la construction de l'installation, qui demandera de huit à dix ans, coûtera de six à dix milliards de dollars et que son exploitation coûtera six milliards de dollars sur 20 ans. La contribution du Canada aux coûts de construction de cette installation est actuellement estimée à 1,5 milliard de dollars (en espèces et en nature).

Pièces 34.3

Certains grands projets scientifiques anciens et actuels exigeant des installations importantes, auxquels le gouvernement fédéral a participé

Domaine	Projets et endroit	Description	Situation
Astronomie et exploration du système solaire	Télescope optique construit par le Canada, la France et Hawaii (Hawaii)	Télescope de 3,6 mètres de diamètre qui explore l'univers	En service depuis 1978
	Télescopes optiques jumelés Gemini (Hawaii, Chili)	Observatoire astronomique à optique infrarouge équipé de deux télescopes de 8 mètres qui explorent l'univers	Construction devant être terminée en 2000-2001
	Radiotélescope James Clerk Maxwell (Hawaii)	Radiotélescope de 15 mètres de diamètre utilisé pour la recherche et l'analyse des émissions naturelles de micro-ondes dans l'univers	En service depuis 1987
Fusion	Tokamak (Varennes, Qc)	Réacteur à fusion nucléaire utilisé pour la recherche sur la technologie de la fusion en vue de la production d'électricité	Fermé en 1998 à cause du manque de fonds d'exploitation
Fission	Réacteur national de recherche universel (NRU), Énergie atomique du Canada limitée (Chalk River, Ont.)	Réacteur à flux neutronique élevé utilisé pour la recherche sur les combustibles et les matériaux pour le réacteur CANDU, et sur les matériaux de base utilisant les neutrons	En service jusqu'en 2005
Recherche sur les matériaux	Centre canadien de rayonnement synchrotron (Saskatoon, Sask.)	Microscope géant de haute précision qui produit un rayon de lumière intense, pour étudier la matière à l'échelle atomique	Financement accordé en 1999
Physique subatomique	Tri-University Meson Facility (TRIUMF) (Vancouver, C.-B.)	Cyclotron utilisé pour étudier la structure de la matière grâce à l'accélération des ions jusqu'à 75 p. 100 de la vitesse de la lumière. Il détecte les particules subatomiques et en mesure les propriétés fondamentales.	En service depuis 1974
	Observatoire de neutrinos de Sudbury (ONS) (Sudbury, Ont.)	Voir la description aux paragraphes 34.85 à 34.89	En service depuis 1998

Source : Données compilées par le Bureau du vérificateur général

Le débat sur la manière dont devrait être géré l'appui fédéral aux grands projets scientifiques se poursuit depuis plusieurs années.

La participation fédérale aux grands projets scientifiques : les tentatives de gestion

34.73 Les discussions sur la manière dont devrait être géré l'appui fédéral aux grands projets scientifiques se poursuivent depuis plusieurs années. Hormis durant la brève période de 1990-1991, lorsqu'il y avait le Comité interministériel des grands projets scientifiques, le gouvernement n'a jamais eu de structure pour gérer l'approbation et la mise en oeuvre de grands projets scientifiques comportant la participation de plusieurs ministères et organismes, et de faire rapport à leur sujet.

34.74 En 1989, sous l'auspice du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, on a créé un comité pour examiner la question des grands projets scientifiques. Ce comité a indiqué que, pour que le Canada puisse poursuivre son développement technologique parmi les autres nations industrialisées, il fallait qu'il investisse dans de grands projets scientifiques. La question n'était pas de savoir si le gouvernement fédéral devait investir dans de tels projets, mais de décider combien il devait investir et dans quels domaines.

Pièce 34.4

Sources de financement prévu – Centre canadien de rayonnement synchrotron

Source de financement	Montant (en millions de dollars)
Fondation canadienne pour l'innovation	56,4
Ministères fédéraux (y compris Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Conseil national de recherches Canada, Ressources naturelles Canada)	28,3
Autres (y compris le gouvernement de la Saskatchewan, les universités canadiennes, la ville de Saskatoon, SaskPower Corp.)	56,2
Contributions en nature	32,6
Total	**173,5**

34.75 Le comité avait conclu qu'en raison du coût des grands projets scientifiques, il fallait que le Canada cible soigneusement ses investissements. Il craignait également que le Canada n'ait pas les moyens suffisants pour effectuer les investissements appropriés dans de grands projets scientifiques.

> Les grands projets scientifiques ont ceci en commun : ils dépassent, par leur ampleur, la capacité des budgets actuels des organismes de financement des sciences, à savoir les ministères et les instituts fédéraux, ainsi que les conseils de subventions. Ces organismes sont donc incapables d'approuver les programmes, ce qui fait que les grands projets scientifiques se retrouvent sans tribune où juger des priorités et décider d'aller ou non de l'avant.

34.76 Le comité ajoutait que c'étaient précisément ces contraintes exercées sur le processus de financement des grandes installations scientifiques et les engagements financiers pour les coûts d'entretien qui déterminaient l'urgence de cette question pour le gouvernement.

34.77 Le comité avait présenté une série de recommandations sur le traitement des propositions de grands projets scientifiques au Canada. Il notait que :

> [...] la question ne se résume pas au simple choix d'une proposition parmi d'autres, elle comporte aussi la nécessité de fournir une ligne de conduite visant à susciter et façonner des propositions qui, une fois mises en oeuvre, constitueront une étape primordiale de la réalisation de notre vision du Canada.

Le comité recommandait que :

> [...] un organisme doit assumer la responsabilité de formuler les priorités du Canada en matière de sciences et d'assurer la ligne de conduite en établissant un mode de sélection de toutes les grandes initiatives scientifiques et technologiques financées par le

gouvernement fédéral. [...] Actuellement, [...] les divers ministères peuvent engager des dépenses pour des projets d'envergure qui, bien que méritoires, sont peut-être moins prioritaires que les besoins du Canada en d'autres domaines. Ces décisions doivent être prises dans le contexte de l'ensemble des besoins du pays et des occasions qui se présentent à lui.

34.78 Par la suite, en 1990, le Comité interministériel des grands projets scientifiques a été créé pour fournir un lieu d'examen des grands projets scientifiques, établir un cadre de programme et des priorités, et soumettre aux ministres des recommandations relatives au financement et à la participation en vue d'un examen ultérieur par le Cabinet. Au bout d'un peu plus d'un an, le comité a cessé de se réunir.

34.79 Dans la Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie de 1996, le gouvernement fédéral reconnaissait qu'il était devenu nécessaire de créer des institutions et des mécanismes nouveaux pour améliorer la gestion des investissements dans le domaine des sciences et de la technologie. Dans la Stratégie, on proposait des mesures afin :

- d'améliorer la coordination des activités scientifiques et technologiques entre les ministères et organismes fédéraux;
- d'accroître la collaboration pour les grandes questions transectorielles;
- de mettre en place un mécanisme systématique de coordination à l'échelle gouvernementale pour que tous les intervenants soient représentés.

Ces mesures étaient destinées à créer une synergie et des gains d'efficience dans l'effort global du gouvernement en sciences et en technologie.

34.80 En 1998, le gouvernement a créé le Conseil d'experts en sciences et en technologie. Ce conseil est présidé par le secrétaire d'État (Sciences, Recherche et Développement) et il est composé de représentants des comités consultatifs des ministères et organismes fédéraux à vocation scientifique. Le Conseil, sur demande du gouvernement, examine les questions scientifiques et technologiques qui répondent à un ou plusieurs des critères suivants et fournit des avis à leur sujet :

- les questions qui exigent une attention stratégique à l'échelle gouvernementale;
- les possibilités de coopération interministérielle et de collaboration multidisciplinaire;
- les questions qui sont importantes pour plusieurs ministères et organismes (par ex., la science polaire, les technologies habilitantes et les grands projets scientifiques).

34.81 À ce jour, le Conseil d'experts en sciences et en technologie n'a pas encore examiné la question des grands projets scientifiques, mais s'est penché sur les conseils scientifiques et le rôle du gouvernement dans ses activités scientifiques et technologiques.

34.82 En 1997, le gouvernement a établi la Fondation canadienne pour l'innovation. Cette société indépendante accorde des subventions afin d'accroître la capacité d'effectuer des recherches de grande qualité au Canada. Depuis cette date, le gouvernement a transféré 1,9 milliard de dollars à la Fondation. Le financement de la Fondation accordé au Centre canadien de rayonnement synchrotron montre que celle-ci peut également participer à de grands projets scientifiques (voir la pièce 34.4). Ceci complique encore davantage la gestion du rôle fédéral dans les grands projets scientifiques.

Étendue

34.83 Dans le cadre de cette vérification, nous avons examiné la participation du gouvernement dans le projet de l'Observatoire de neutrinos de Sudbury (ONS) afin de déterminer s'il y avait des leçons à tirer pour améliorer la prise de décisions concernant les grands projets scientifiques au sein du gouvernement fédéral. Notre vérification avait pour objectif de déterminer si les ministères et organismes participant au projet avaient communiqué de manière appropriée, au Cabinet et au Parlement, le montant total des coûts associés à l'ONS et les avantages probables offerts par celui-ci.

L'Observatoire de neutrinos de Sudbury est situé deux kilomètres sous la surface du sol, dans la mine active de l'Inco — la mine Creighton — près de Sudbury, en Ontario.

34.84 Notre vérification a porté seulement sur les processus de prise de décisions et de rapport utilisés par les entités fédérales pour ce projet. Nous n'avons donc pas vérifié la construction et l'exploitation de l'ONS. Nous n'avons pas non plus vérifié la qualité des activités scientifiques de l'ONS. Nous avons cependant constaté que divers organismes scientifiques internationaux et nationaux ont appuyé le projet.

L'Observatoire de neutrinos de Sudbury est situé deux kilomètres sous la surface du sol, dans la mine Creighton de l'Inco, près de Sudbury, en Ontario. Le détecteur contient 1 000 tonnes d'eau lourde dans une cuve en acrylique. Il est conçu pour détecter les neutrinos produits par les réactions de fusion dans le soleil (voir les paragraphes 34.85 à 34.89).

Questions

L'Observatoire de neutrinos de Sudbury

34.85 L'Observatoire de neutrinos de Sudbury (ONS) est un projet concerté dans le domaine de la physique des particules, auquel participent des scientifiques de laboratoires et d'universités du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni. Le Canada dirige l'équipe internationale, et son directeur de projet est un physicien de haut niveau à l'Université Queen's. L'Observatoire est situé deux kilomètres sous la surface du sol, dans la mine active de l'Inco — la mine Creighton — près de Sudbury, en Ontario.

34.86 Les réactions de fusion dans le soleil produisent d'énormes quantités de neutrinos qui n'ont que de rares interactions avec la matière. Pendant de nombreuses années, on a cru que les neutrinos étaient des particules sans masse. L'ONS est conçu pour détecter les rares interactions entre les neutrinos solaires et la matière afin de déterminer si les neutrinos ont une masse. L'Observatoire est donc exceptionellement bien placé pour aider les scientifiques à comprendre les réactions nucléaires qui produisent l'énergie solaire et celle des étoiles, ainsi que les propriétés fondamentales des neutrinos.

34.87 L'ONS a été construit dans une cavité haute de dix étages et remplie d'eau, dans la mine Creighton. Le coeur du détecteur, une sphère en acrylique de 12 mètres de diamètre contenant 1 000 tonnes d'eau lourde et entourée par des milliers de détecteurs de lumière, est suspendu dans l'eau. Les neutrinos interagissent avec les molécules d'eau lourde et produisent ainsi des particules. Ces interactions produisent des éclairs lumineux qui permettent d'effectuer des études détaillées et exceptionnelles des neutrinos solaires.

34.88 L'installation de l'Observatoire dans la mine Creighton assure une protection naturelle contre les radiations cosmiques indésirables, mais cela a posé de très gros problèmes techniques. Commencée en 1990, la construction devait se terminer en 1995; cependant, à la suite de plusieurs problèmes, elle n'a été achevée qu'en 1998. Les premiers neutrinos ont été détectés en 1999.

34.89 D'autres expériences sur les neutrinos se font ailleurs dans le monde, mais puisque ces installations n'emploient pas d'eau lourde, elles ne peuvent pas détecter les différents types de neutrinos. Le Canada a d'importantes réserves d'eau lourde qu'il utilise dans les réacteurs CANDU. La mise en service de l'ONS a été rendue possible grâce au prêt de 1 000 tonnes d'eau lourde (dont la valeur est de 300 millions de dollars) par Énergie atomique du Canada limitée.

L'information communiquée au Cabinet était incomplète

34.90 **Historique du financement.** Entre 1986 et 1989, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) et le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) ont versé plus de deux millions de dollars pour effectuer des études de faisabilité préliminaires aux fins de la construction de l'ONS.

34.91 En 1989, le CRSNG a engagé 16,65 millions de dollars pour la construction de l'Observatoire. En 1990, le Cabinet a fourni des fonds supplémentaires par l'intermédiaire du CNRC et d'Industrie, Sciences et Technologie Canada (aujourd'hui Industrie Canada). Les documents d'information soumis au Cabinet stipulaient que l'aide fédérale totale à l'installation serait de 34,85 millions de dollars, y compris une contribution de 18,2 millions de dollars du CNRC et d'Industrie, Sciences et Technologie Canada (voir la pièce 34.5). Les coûts totaux liés à la construction étaient estimés à 48 millions de dollars environ.

34.92 En 1993, il était clair que les coûts de construction dépasseraient le budget original. Conseils et Vérification Canada avait alors été invité à examiner le projet afin de fournir une prévision des coûts requis pour l'achèvement de l'étape de construction. Cet organisme avait estimé qu'il faudrait au minimum 16,4 millions de dollars supplémentaires. Selon les documents d'information

L'Observatoire est conçu pour détecter les rares interactions entre les neutrinos solaires et la matière afin de déterminer si les neutrinos ont une masse.

Pièce 34.5

Financement fédéral de la construction de l'Observatoire de neutrinos de Sudbury

(en millions de dollars)

Année	Industrie, Sciences et Technologie Canada	Conseil national de recherches Canada	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	Investissement fédéral total	Date prévue pour l'achèvement de la construction
1989-1990	9,10	9,10	16,65	34,85	Milieu de 1993
1993	12,40		4,30	16.70	Milieu de 1995
1996	0,75		0,90	1,65	Décembre 1996
Après 1996			1,10	1,10	Terminée en 1998
Total	**22,25**	**9,10**	**22,95**	**54,30**	

Source : Données compilées par le Bureau du vérificateur général et données fournies par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada

En fin de compte, l'investissement fédéral total dans la construction de l'Observatoire a atteint 54,30 millions de dollars, au lieu de 34,85 millions de dollars.

présentés au Cabinet, le CRSNG avait alors dégagé 3 millions de dollars et le Cabinet avait accordé 12,4 millions de dollars, ce qui donnait au total un financement complémentaire de 15,4 millions de dollars. En 1993-1994, le CRSNG a également versé 1,3 million de dollars supplémentaires sous forme de subventions.

34.93 En 1996, le projet se trouvait de nouveau confronté à diverses difficultés dues aux dépassements de coûts et aux retards dans la construction. En février, le Cabinet approuvait une subvention supplémentaire de 750 000 $ accordée par Industrie Canada, portant à un total de 31,35 millions de dollars l'aide financière fédérale approuvée par le Cabinet. Le CRSNG accordait 900 000 $ de plus pour la construction, portant son financement à 21,85 millions de dollars.

34.94 En fin de compte, l'investissement fédéral total dans la construction de l'Observatoire, y compris la subvention du CRSNG, a atteint 54,30 millions de dollars, au lieu de 34,85 millions de dollars. Ces 19,45 millions de dollars supplémentaires représentent une augmentation de 56 p. 100 de l'aide financière fédérale. Au nombre des autres bailleurs de fonds, il y avait la province de l'Ontario (9,9 millions de dollars), les États-Unis (14,1 millions de dollars) et le Royaume-Uni (0,7 million de dollars).

Nous avons noté deux facteurs importants de dépassement des coûts (l'inflation et la réserve pour éventualités) qui auraient dû être mieux évalués et présentés dans les documents d'information au Cabinet.

34.95 Les estimations des coûts de construction étaient incomplètes. Bien que les décisions concernant les grands projets scientifiques incombent aux ministres, les organismes fédéraux jouent un rôle essentiel qui consiste à veiller à ce que l'on fasse des choix éclairés. Pour que le système de prise de décisions fonctionne correctement, il faut que les propositions et les prévisions de coûts soient soumises à un examen rigoureux et à une critique constructive par les cadres supérieurs. On veillera ainsi à ce que le Cabinet puisse se faire une idée précise des risques et des résultats probables liés aux grands projets scientifiques.

34.96 Nous avons constaté que l'information relative à la prise de décisions communiquée au Cabinet sur l'ONS était surtout axée sur les possibilités scientifiques exceptionnelles offertes par le projet et qu'elle ne fournissait pas des données complètes sur les coûts et les risques.

34.97 En 1993, Conseils et Vérification Canada faisait observer que les dépassements de coûts étaient dus :

- à des changements importants de l'étendue et de la conception du projet (qui ont utilisé une part importante de la réserve pour éventualités);
- à l'inflation au cours de la période de construction;
- au temps supplémentaire requis pour le creusage;
- aux fermetures temporaires de la mine Creighton par l'Inco;
- aux fluctuations du taux de change;
- à l'établissement de la taxe sur les produits et services;
- aux changements imprévus dans l'importance de la participation d'Énergie atomique du Canada limitée, du Conseil national de recherches du Canada et de l'Inco. (La responsabilité pour le projet a été transférée à une entreprise privée. Conseils et Vérification Canada a estimé que les coûts de transfert ont atteint 3,7 millions de dollars, soit 19,23 p. 100 des dépassements de coûts).

34.98 Nous avons noté deux facteurs importants de dépassement des coûts (l'inflation et la réserve pour éventualités) qui auraient dû être mieux évalués et présentés dans les documents d'information au Cabinet.

34.99 Inflation. La proposition de construction originale présentée aux ministères comportait deux prévisions de coûts, dont l'une tenait compte de l'inflation et l'autre, non. Les prévisions

utilisées dans les documents d'information présentés au Cabinet en 1989 ne tenaient pas compte de l'inflation. En 1993, Conseils et Vérification Canada déclarait que l'inflation représentait 4,5 millions de dollars (soit 21,63 p. 100) de l'augmentation des coûts à ce point. Dans les documents d'information présentés au Cabinet, nous n'avons trouvé aucun argument justifiant l'utilisation des prévisions les moins élevées en 1989.

34.100 Réserve pour éventualités. De par leur nature même, les grands projets scientifiques sont complexes et très risqués. Ils repoussent les frontières du savoir et s'appuient souvent sur des installations ou du matériel qui n'ont jamais été construits auparavant. Il est donc absolument indispensable qu'au moment de l'approbation du projet, tous les coûts prévus et tous les risques éventuels soient discutés et que la mise en place d'une réserve pour éventualités suffisante soit envisagée.

34.101 Une réserve pour éventualités avait été incluse dans les documents d'information présentés au Cabinet en 1989. Elle n'était cependant pas suffisante, compte tenu des risques éventuels liés aux éléments de l'Observatoire qui n'avaient jamais été construits auparavant (par ex., les difficultés techniques présentées par la sphère en acrylique). Dans les documents soumis au Cabinet, on n'indiquait pas que les coûts de construction de l'ONS pourraient dépasser le montant prévu.

34.102 En 1993, Conseils et Vérification Canada recommandait le dégagement de 16,4 millions de dollars supplémentaires pour achever la construction, mais faisait remarquer que :

> [traduction]
> Le coût total pour le Canada, qui s'élève à 54,5 millions de dollars, y compris une réserve pour éventualités de 5,1 millions de dollars, peut être considéré comme une prévision raisonnable [...] Il y a encore des éléments de risque qu'il n'est pas possible de justifier de manière satisfaisante, et dans un projet aussi complexe, *il se peut que la réserve pour éventualités soit au bas de l'échelle.*
>
> Aucune disposition n'a été prise pour des cas de « force majeure » qui pourraient affecter d'une manière appréciable l'achèvement et les coûts du projet.

34.103 Cette restriction aux recommandations de Conseils et Vérification Canada n'avait pas été expliquée au Cabinet lorsqu'on a demandé à celui-ci d'approuver des fonds supplémentaires en 1993. En fait, les documents d'information soumis au Cabinet précisaient que les 16,4 millions de dollars supplémentaires requis pour achever la construction de l'observatoire étaient le montant maximum dont le projet aurait besoin.

À notre avis, le Cabinet n'avait pas reçu les informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées concernant le financement de l'Observatoire.

34.104 Le Cabinet avait alors approuvé le dégagement de seulement 15,4 millions de dollars pour achever la construction. Le montant était insuffisant, si bien qu'en 1996, il a fallu ajouter 1,65 million de dollars pour achever la construction.

34.105 À notre avis, le Cabinet n'avait pas reçu les informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées concernant le financement de l'Observatoire. Par conséquent, lorsqu'il a approuvé ce financement, le gouvernement ne connaissait pas le coût éventuel de l'Observatoire pour les contribuables canadiens. Le problème n'était pas l'information communiquée aux ministères, mais celle que ces ministères avaient fournie au Cabinet.

34.106 Les prévisions de coûts d'exploitation et d'entretien étaient clairement présentés. Une fois la construction terminée, le projet de l'ONS avait besoin d'une aide financière pour couvrir les coûts d'exploitation du détecteur ainsi que les coûts d'entretien tels que les frais d'assurance et les factures d'alimentation en énergie.

La plupart de ces coûts étaient couverts par les subventions du CRSNG, pour lesquelles l'autorisation du gouvernement n'est pas nécessaire. Nous avons constaté que les coûts de fonctionnement et d'entretien avaient été présentés clairement au Cabinet lors de l'approbation initiale du projet en 1989.

Le montant total de la participation du gouvernement fédéral n'avait pas été clairement présenté au Cabinet

34.107 Nous nous attendions à ce que le Cabinet soit pleinement informé de toutes les sources de financement pour la construction, en particulier celles provenant du gouvernement fédéral, ainsi que du coût total pour le gouvernement.

34.108 Coûts de construction. Des fonds fédéraux d'un montant de plus de 54,30 millions de dollars ont été dégagés pour la construction de l'Observatoire. Il fallait l'autorisation du Cabinet pour 31,35 millions de dollars de ce montant, et 22,95 millions de dollars ont été fournis par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG). Dans les documents d'information présentés au Cabinet, il n'est fait mention que d'un montant de 20,55 millions de dollars investi par le CRSNG dans l'ONS, alors que le montant réel était de 21,85 millions de dollars. En outre, un montant de 1,1 million de dollars a été accordé par le CRSNG après la décision finale du Cabinet en 1996.

34.109 Non-respect de la politique du gouvernement sur les paiements de transfert. Une circulaire du Conseil du Trésor de 1987 sur les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert stipulait que l'aide à un projet d'immobilisations d'un bénéficiaire ne pouvait pas prendre la forme d'une subvention. Un projet d'immobilisations s'entend de tout projet d'acquisition (grâce à la construction, à l'achat ou à la location à bail) ou d'amélioration d'un bien immobilier. Nous avons cependant constaté que, contrairement aux règles du Conseil su Trésor, le projet de l'ONS a bénéficié de subventions d'un montant de 22,95 millions de dollars du CRSNG pour sa construction.

34.110 La circulaire de 1987 sur les paiements de transfert stipulait également que le versement des fonds ne devait se faire qu'au fur et à mesure des besoins, car des paiements anticipés ajoutaient des frais d'intérêt à la dette publique. Nous avons constaté que certains paiements avaient été faits de façon prématurée, entraînant des coûts d'intérêt de plus de deux millions de dollars. Entre 1989 et 1991, le CRSNG a payé plus de cinq millions de dollars au titre du projet. Cependant, cet argent n'a été utilisé qu'en 1992-1993.

Le Cabinet a été informé des retombées scientifiques et économiques éventuelles du projet

34.111 La promotion du savoir scientifique fondamental est habituellement le principal avantage que présentent les grands projets scientifiques. On s'attendrait donc à ce que les retombées économiques soient peu importantes et soient en général limitées aux retombées économiques régionales découlant de la construction ou de l'entretien des installations servant aux grands projets scientifiques.

34.112 À notre avis, on a présenté au Cabinet un tableau réaliste des retombées scientifiques et économiques éventuelles du projet. L'accent était manifestement mis sur ses avantages scientifiques, et les retombées économiques régionales étaient adéquatement décrites comme relativement peu importantes.

34.113 De plus, à cause de la complexité scientifique de tels projets, il importe que les décideurs soient informés de la position adoptée à l'égard du projet par des organismes scientifiques nationaux et internationaux ainsi que des comités d'évaluation par les pairs. Dans le cas de

l'ONS, ces informations ont été fournies aux décideurs.

Il faut améliorer l'information communiquée au Parlement et au public sur l'ensemble des coûts et des retombées du projet

34.114 Le coût total du projet de l'ONS pour le gouvernement fédéral n'a pas été communiqué au Parlement. Le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport sur le rendement de chaque entité fédérale présentent tous deux les dépenses de cette entité mais ne fournissent aucun aperçu de la participation fédérale totale à des grands projets scientifiques.

Conclusion

34.115 Il est probable que le gouvernement continuera de financer des grands projets scientifiques au Canada et à l'étranger. Pour permettre de mieux évaluer ces projets, nous considérons qu'il est indispensable que le gouvernement examine les points suivants.

Un cadre pour traiter les propositions de grands projets scientifiques s'avère nécessaire

34.116 Dans la Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie de 1996, le gouvernement reconnaissait qu'il était nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination systématiques à l'échelle gouvernementale, afin de créer des synergies et de réaliser des gains d'efficience dans l'effort global du Canada en matière de sciences et de technologie. En 1998, le gouvernement a établi le Conseil d'experts en sciences et en technologie pour informer le gouvernement des questions scientifiques et technologiques communes aux ministères et organismes à vocation scientifique. Il plaçait nommément les grands projets scientifiques au nombre des questions communes qui pourraient bénéficier de conseils externes.

34.117 La demande de financement pour de grandes installations scientifiques au Canada et à l'étranger continue à croître. Compte tenu des ressources limitées dont on dispose pour des projets de sciences et de technologie au Canada, des investissements aussi importants ne doivent être effectués qu'en pleine connaissance des répercussions sur l'ensemble de la communauté des sciences et de la technologie. La nouvelle structure de gestion des sciences et de la technologie du gouvernement fournit un mécanisme qui permettrait que les propositions de grands projets scientifiques ne soient plus traitées de façon ponctuelle, mais fassent l'objet d'une évaluation exhaustive, dans le contexte des priorités scientifiques et technologiques du pays. À notre avis, on pourrait demander au Conseil d'experts en sciences et en technologie de poursuivre le travail entrepris par le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie en vue d'élaborer un cadre de traitement des propositions de grands projets scientifiques. Grâce à un tel cadre, les décideurs seraient certains de disposer de toutes les informations nécessaires sur les coûts, les risques, les engagements de financement complémentaire et l'impact sur la communauté. Ce cadre offrirait aussi un lien avec les priorités nationales en matière de sciences et de technologie, ainsi qu'avec les activités de la Fondation canadienne pour l'innovation et d'autres sources de financement.

La prise de décisions exige des informations complètes et exactes

34.118 Les propositions de grands projets scientifiques soumises au Cabinet aux fins d'approbation doivent être aussi complètes et exactes que possible. À cet égard, les décideurs devraient recevoir une information adéquate sur les points suivants :

- le caractère scientifique exceptionnel des projets, qui repoussent les frontières du savoir;
- les incertitudes et les risques nombreux qui accompagnent les grands

Les propositions de grands projets scientifiques soumises au Cabinet aux fins d'approbation doivent être aussi complètes et exactes que possible.

projets scientifiques; ils devraient faire l'objet d'une évaluation exhaustive, qu'ils soient internes (du domaine technologique ou scientifique) ou externes (inflation, désistement de partenaires, événements de force majeure);

- tous les coûts du cycle de vie du projet, depuis la construction jusqu'à la mise en oeuvre, les dépenses de fonctionnement et d'entretien permanentes, la recherche-développement et le déclassement;

- la participation financière de toutes les organisations fédérales et la détermination de la nécessité d'une approbation gouvernementale de l'aide financière;

- les avantages scientifiques attendus, fondés sur une analyse adéquate comportant des évaluations valables par les pairs;

- les retombées économiques attendues, fondées sur une analyse adéquate, signalant que les possibilités de développement commercial peuvent être peu importantes;

- les procédures d'évaluation des résultats et des avantages du projet grâce à des mesures fondées sur une combinaison appropriée des résultats et des perspectives (par ex., résultats scientifiques et avantages économiques).

34.119 Qui plus est, il faudrait effectuer des examens pour réévaluer les coûts après l'achèvement des principales étapes, pour faire le suivi des estimations de coûts initiales. On devrait aviser le Cabinet de ce processus lorsqu'il étudie le financement initial.

Amélioration de la reddition de comptes de l'investissement fédéral dans les grands projets scientifiques

34.120 La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie reconnaît la nécessité d'une bonne coordination de toutes les parties pour protéger les intérêts fédéraux et atteindre les objectifs du gouvernement dans des projets de partenariat. La Stratégie reconnaît également qu'une meilleure reddition de comptes est nécessaire à l'égard de l'effort fédéral en sciences et en technologie. Un élément essentiel de la reddition de comptes est la présentation de rapports efficace. Sans cela, il est très difficile, voire impossible, pour le Parlement et les Canadiens d'obtenir des informations même élémentaires.

34.121 Pour les grands projets scientifiques, le gouvernement devrait veiller à ce que :

- une autorité fédérale unique soit établie aux fins de la reddition de comptes;

- cette autorité rende compte annuellement au Parlement de l'état d'avancement du projet, au nom de tous les participants fédéraux;

- des procédures soient en place pour gérer les projets financés par le gouvernement fédéral lorsque ceux-ci incluent des partenaires non fédéraux, que ce soit du secteur privé, des universités, des gouvernements étrangers ou d'autres entités.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Peter Simeoni

Julie Pelletier

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Simeoni.

Annexes

Table des matières

		Page
A	*Loi sur le vérificateur général*	A-1
B	*Loi sur la gestion des finances publiques* - **Extraits de la Partie X**	B-1
C	**Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes** (Deuxième session de la trente-sixième législature, 1999-2000)	
	Premier rapport (15 novembre 1999)	C-1
	Deuxième rapport (15 novembre 1999)	C-6
	Troisième rapport (15 décembre 1999)	C-14
	Quatrième rapport (25 février 2000)	C-20
	Cinquième rapport (25 février 2000)	C-27
	Sixième rapport (22 mars 2000)	C-34
	Septième rapport (22 mars 2000)	C-40
	Huitième rapport (17 mai 2000)	C-47
	Neuvième rapport (17 mai 2000)	C-48
	Dixième rapport (17 mai 2000)	C-54
	Onzième rapport (8 juin 2000)	C-61
	Douzième rapport (8 juin 2000)	C-66
	Treizième rapport (8 juin 2000)	C-72
	Quatorzième rapport (8 juin 2000)	C-76
D	**Rapport qui découle de la vérification du rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement : rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères, présentés au Parlement**	D-1
E	**Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada**	E-1

ANNEXE A
LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

L.R.C., ch. A-17
Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable.
1995, ch. 43, art. 1.

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur le vérificateur général.* 1976-77, ch. 34, art. 1.

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« commissaire »

« commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

« développement durable »

« développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« ministère »

« ministère » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

« ministère de catégorie I »

« ministère de catégorie I »

a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques;*

b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère, au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques,* mentionné à l'annexe.

« ministre compétent »

« ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

« registraire »

« registraire » La Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

« société d'État »

« société d'État » S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

« stratégie de développement durable »

« stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

« vérificateur général »

« vérificateur général » Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1). 1976-77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14; 1995, ch. 43, art. 2.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions. 1976-77, ch. 34, art. 3.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de cette loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. 1976-77, ch. 34, art. 4; 1980-81-82-83, ch. 50, art. 23, ch. 55, art. 1.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. 1976-77, ch. 34, art. 5.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. 1976-77, ch. 34, art. 6; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 25.

Rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention — outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) — au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;

f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

Dépôt du rapport annuel devant la Chambre des communes

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte; ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception.

Préavis de l'objet du rapport supplémentaire

(4) Le vérificateur général adresse au président de la Chambre des communes un préavis circonstancié de tout rapport supplémentaire qu'il entend soumettre en vertu du paragraphe (1).

Dépôt du rapport supplémentaire devant la Chambre des communes

(5) Le rapport supplémentaire est soumis au président de la Chambre des communes le trentième jour suivant le préavis ou à l'expiration du délai plus long qui y est indiqué; le président doit déposer le rapport devant la Chambre sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception. 1976-77, ch. 34, art. 7; 1994, ch. 32, art. 1 et 2; 1995, ch. 43, art. 3.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du prochain rapport en vertu du paragraphe 7(1).

Soumission des rapports au président et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si elle ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976-77, ch. 34, art. 8; 1994, ch. 32, art. 3.

Examen

9. Le vérificateur général :

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis. 1976-77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics. 1976-77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor. 1976-77, ch. 34, art. 12.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. 1976-77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 14.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans cette loi à l'article 21 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son bureau. 1976-77, ch. 34, art. 15: 1992, ch. 54, art. 79.

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi. 1976-77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification

17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci. 1976-77, ch. 34, art. 18.

Délégation

18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son bureau qui devra, au-dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 19.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions budgétaires

19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. 1976-77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits

20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au bureau du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 21.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du bureau du vérificateur général

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs. 1976-77, ch. 34, art. 22.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;

b) la protection de la santé des Canadiens;

c) la protection des écosystèmes;

d) le respect des obligations internationales du Canada;

e) la promotion de l'équité;

f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;

g) la prévention de la pollution;

h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir. 1995, ch. 43, art. 5.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux. 1995, ch. 43, art. 5.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport. 1995, ch. 43, art. 5.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

Assujettissement

(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable. 1995, ch. 43, art. 5.

ANNEXE B

LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L.R., c. F-11

Extraits de la Partie X

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Gestion financière

Documents comptables

131. (1) Chaque société d'État mère veille, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne ses filiales à cent pour cent :

a) à faire tenir des documents comptables;

b) à mettre en oeuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et à faire appliquer des méthodes de gestion.

Idem

(2) Pour l'application du paragraphe (1), la société veille, dans la mesure du possible à ce que :

a) ses actifs et ceux de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) ses opérations et celles de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et les règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions qui ont été données à la société;

c) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles et de celles de chaque filiale s'effectue dans de bonnes conditions de rentabilité et à ce que ses opérations et celles de la filiale soient réalisées avec efficacité.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les éventuels règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement reconnus. 1991, ch. 24, art. 41.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

132. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements sur :

a) les états financiers prévus à l'article 131 et les états financiers révisés prévus au paragraphe 133(3);

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants :

a) des énoncés distincts indiquant si, selon le vérificateur :

(i) les états financiers sont présentés sincèrement en conformité avec les principes comptables généralement reconnus appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis sous tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont été données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de la compétence du vérificateur dans le cadre de l'établissement du rapport et qui, selon lui, devraient être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut établir des rapports distincts sur les états mentionnés à l'alinéa (1)a) et sur les renseignements visés à l'alinéa (1)b) si, selon lui, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 150(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État procède aux examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1991, ch. 24, art. 42.

Erreurs et omissions

133. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et, le cas échéant, le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans un état financier sur lequel le vérificateur ou un de ses prédécesseurs a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en conformité avec l'article 132.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission visée au paragraphe (1), ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime qu'elle est importante.

Rectificatif

(3) À la suite de l'avis prévu au paragraphe (2), la société établit un état financier révisé et, s'il y a lieu, le vérificateur ou son prédécesseur apporte un rectificatif au rapport; un exemplaire du document en cause est remis au ministre de tutelle. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination

134. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer à tout moment, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

Vérificateur général

(2) À compter du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque le rapport visé au paragraphe 132(1) est à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient cette filiale nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; le paragraphe (6) et les articles 135 à 137 s'appliquent alors à ce vérificateur comme s'il s'agissait de la filiale.

Conditions de nomination

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement

(6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Prolongation du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant. 1984, ch. 31, art. 11.

Conditions requises

135. (1) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(2) Pour l'application du présent article :

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé :

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, par un fiduciaire, un représentant légal, un mandataire ou un autre intermédiaire, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(3) Le vérificateur d'une société d'État mère doit démissionner dès qu'à sa connaissance il ne remplit plus les conditions requises par le présent article. 1984, ch. 31, art. 11.

Maintien des restrictions spéciales

136. Les articles 134 et 135 n'ont pas pour effet de permettre la nomination, le renouvellement ou la poursuite du mandat à titre de vérificateur d'une société d'État mère, de personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'aptitude correspondantes prévues par une autre loi fédérale. 1984, ch. 31, art. 11.

Démission

137. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis écrit ou, si elle est ultérieure, à la date que précise l'avis. 1984, ch. 31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en oeuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examinateur étudie les moyens et méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport

139. (1) Ses travaux terminés, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

a) un énoncé indiquant si, selon l'examinateur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examinateur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au ministre de tutelle

140. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au Parlement

141. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Examinateur

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial se porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

143. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vérificateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter sur toute question qui, selon eux, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 132(2)b) ou l'article 141. 1984, ch. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

144. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès aux registres, livres, comptes, pièces justificatives et autres documents de la société ou de ses filiales.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports prévus par la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) Les administrateurs d'une société d'État doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) recueillir auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports prévus par la présente section;

b) fournir les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. 1991, ch. 24, art. 50.

Orientations

Restrictions

145. La présente partie ou ses règlements n'ont pas pour effet d'autoriser le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans son acte constitutif;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions touchant les activités ou les orientations de la société prises par celle-ci ou le gouvernement du Canada. 1984, ch. 31, art. 11.

Immunité

Immunité relative

146. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou de ses règlements. 1991, ch. 24, art. 43.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

147. (1) Il est rendu compte au président du Conseil du Trésor des montants versés au vérificateur ou examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les frais qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141 figurent dans son rapport annuel suivant et sont supportés par son bureau. 1984, ch. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution de comité

148. (1) Chaque société d'État mère dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre membres constitue un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas prise parmi ses dirigeants ou salariés ou ceux d'une personne morale de son groupe.

Idem

(2) Dans le cas où il se compose de moins de quatre membres, le conseil d'administration fait office de comité de vérification de la société, il est dès lors chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci, ces dispositions s'interprétant en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes :

a) réexaminer les états financiers à incorporer dans le rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 131(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 132(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés aux articles 138 à 141 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, l'acte constitutif ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; en outre, sur demande d'un membre du comité de vérification, ils doivent assister aux réunions du comité, ou à telles d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au paragraphe 132(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent à elle, compte tenu des adaptations de circonstance, comme si :

a) toute mention d'une société d'État mère était une mention de la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)a) du rapport annuel de la société était une mention de celui de la société d'État mère qui détient la filiale. 1991, ch. 24, art. 50.

Rapports

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, selon lui, pourraient avoir, par rapport aux objectifs de la société, des conséquences importantes sur les résultats de celle-ci, y compris, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

150. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi en comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les éléments suivants :

a) les états financiers de la société visés à l'article 131;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 132(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

En outre, le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres obligations que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements à porter dans les rapports annuels et la présentation matérielle de ces renseignements. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport global

151. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice se termine au plus tard le 31 juillet.

Renvoi en comité

(2) Le rapport global déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les éléments suivants :

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, en leur nom ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

152. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, au plus tard le 31 décembre, un exemplaire du rapport indiquant les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt avant le 31 juillet précédent, les délais à observer pour le dépôt et les dates effectives de celui-ci.

Attestation

(2) Le vérificateur général atteste, dans son rapport annuel à la Chambre des communes, l'exactitude des renseignements que contient le rapport déposé conformément au paragraphe (1). 1991, ch. 24, art. 44.

ANNEXE C

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 15 novembre 1999

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Après avoir analysé le chapitre 6 du Rapport du vérificateur général du Canada (*Développement des ressources humaines Canada —La reddition de comptes pour les programmes sociaux conjoints*), le Comité permanent des comptes publics a convenu de présenter le rapport qui suit.

Introduction

Le gouvernement fédéral a vu son rôle à l'égard des programmes sociaux du Canada subir d'importantes transformations ces dernières années. Récemment, il s'est entendu avec neuf provinces (sauf le Québec) et deux territoires (le Yukon et les Territoires du nord-ouest) sur les grandes lignes de nouveaux mécanismes qui s'inscrivent dans l'initiative de l'union sociale.

La Prestation nationale pour enfants (PNE) est un mécanisme novateur qui combine des dépenses fiscales fédérales et des programmes provinciaux. Son principal objectif est de réduire l'étendue de la pauvreté chez les familles qui ont des enfants, d'encourager les parents à s'intégrer de façon durable au marché du travail.

Au départ, soit en 1998, le gouvernement fédéral avait investi 850 millions de dollars dans la Prestation nationale pour enfants. Cet investissement a été majoré de 850 millions de dollars pour la période 1998-2000, totalisant ainsi 1,7 milliard de dollars pour l'exercice 2000-2001. Parallèlement à l'accroissement du financement fédéral de la PNE, les provinces et les territoires signataires ont convenu de réinvestir les économies réalisées grâce à la réduction des paiements au titre des programmes d'aide sociale dans des programmes complémentaires dont les objectifs sont de stimuler la réintégration au travail et d'améliorer les prestations et les services destinés aux familles pauvres avec enfants.

L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH) est un programme fédéral-provincial à frais partagés plus traditionnel. Son objet est d'aider les personnes handicapées à surmonter les obstacles qu'elles rencontrent sur le marché du travail en les aidant à se préparer en vue d'un emploi, à obtenir un poste et à le conserver.

Les concepteurs des deux programmes ont accordé une très grande importance à la reddition de comptes. Dans des déclarations officielles, tous les signataires se sont engagés à rendre compte de l'utilisation des fonds et des résultats.

Malgré ces engagements, la façon de rendre compte des résultats généraux de ces deux programmes n'est pas tout à fait claire.

Soucieux de ces questions, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a décidé d'analyser les conclusions du chapitre 6 du Rapport du vérificateur général du Canada pour avril 1999 portant sur Développement des ressources humaines Canada : la reddition de comptes pour les programmes sociaux conjoints. Le Comité s'est réuni le 1er juin 1999 pour entendre M. David Rattray (vérificateur général adjoint, Direction générale des opérations de vérification) et M. Lewis Auerbach (directeur, Direction générale des

opérations de vérification). Représentaient Développement des ressources humaines Canada Mme Claire M. Morris (sous-ministre), Mme Susan Scotti (sous-ministre adjointe associée, Direction générale des investissements dans les ressources humaines) et Mme Margaret Biggs (cadre de direction déléguée, Politique stratégique).

Observations et recommandations

M. Rattray a déclaré que la vérification avait porté essentiellement sur les difficultés que posent la Prestation nationale pour enfants et l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées pour ce qui est de la reddition des comptes. Comme il l'a dit au Comité : « les citoyens, les organes législatifs et les bureaux de vérification peuvent à juste titre chercher à obtenir l'assurance que ces nouvelles modalités améliorent, ou du moins n'affaiblissent pas, la reddition des comptes en ce qui concerne les dépenses en programmes sociaux conjoints et les résultats de ces programmes ».

La question est donc de savoir comment faire en sorte que les Canadiens obtiennent des renseignements exacts et appropriés sur la façon dont sont dépensés les fond publics relativement à ces programmes et si les résultats souhaités sont atteints.

Le vérificateur général s'est intéressé principalement aux rapports sur la reddition de comptes qui seront publiés annuellement pour chaque programme. M. Rattray a affirmé que c'est grâce à ces rapports que les lecteurs pourront évaluer les programmes et déterminer dans quelle mesure le gouvernement fédéral et les autres participants se sont acquittés de leur engagement conjoint de réaliser les objectifs fixés.

Comme l'étude portait sur des programmes encore en cours d'élaboration, le Bureau du vérificateur général du Canada ne disposait pas de critères d'évaluation formels sur lesquels il pouvait s'appuyer. Il avait cependant des attentes qu'il allait pouvoir appliquer lors de vérifications ultérieures. Il s'attendait à ce que :

- des mesures et des indicateurs clairs et précis soient élaborés; et

- à ce que l'information soit compréhensible, équilibrée, attribuable et fiable.

Pour ce qui est de la Prestation nationale pour enfants (PNE), M. Rattray a fait observer que « … tous les partenaires se sont engagés à faire preuve de transparence et à publier des rapports annuels sur la réalisation de ces objectifs ». Toutefois, malgré ces engagements, il est toujours possible que ces renseignements soient incomplets, difficilement comparables d'une province à l'autre ou inexacts ». M. Rattray a affirmé que Développement des ressources humaines Canada partage les préoccupations du vérificateur général et s'emploie avec les autres participants à la résolution de la question.

L'engagement financier des provinces et des territoires signataires, des communautés des Premières nations et de l'Ontario revêt une importance particulière pour la Prestation nationale pour enfants. Il est difficile d'évaluer si ces engagements ont été tenus, en raison de la multiplicité des compétences, des différences entre les systèmes informatiques et parce que les municipalités des Premières nations et de l'Ontario, qui n'étaient pas parties aux négociations, ont désormais des obligations de réinvestissement parce qu'elles administrent directement les budgets des programmes d'aide sociale.

C'est à Québec, le 14 mai 1999, qu'a été publié le premier rapport sur la Prestation nationale pour enfants. Il s'agissait de l'œuvre conjointe de tous les gouvernements signataires . Ce premier rapport est la première manifestation de l'engagement des participants à présenter régulièrement des rapports sur l'avancement du programme. Les rapports ultérieurs devraient contenir davantage de renseignements sur les résultats et les dépenses réelles. Ces comptes rendus mettent l'accent sur la responsabilité envers le public. De l'avis du vérificateur général, ces rapports devraient également refléter la responsabilité devant le Parlement et devant les assemblées législatives provinciales et territoriales.

L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées est une entente fédérale-provinciale conjointe plus traditionnelle, qui ne présente pas les mêmes caractéristiques novatrices que la Prestation nationale pour enfants. Lorsqu'ils ont négocié ces ententes, tous les signataires se sont engagés à être transparents et à rendre des comptes.

Chaque signataire au programme d'Aide à l'employabilité des personnes handicapés doit veiller à ce que les renseignements fournis soient crédibles et permettent des comparaisons utiles des différentes approches provinciales et, également, à ce que les résultats globaux du programme soient évalués de façon périodique et en temps voulu. De l'avis du vérificateur général, il n'était pas clair qu'il y aurait un rapport général sur ce programme dans lequel se trouveraient des renseignements sur les réalisations. Il a recommandé qu'un tel rapport soit préparé en vue de faciliter la reddition des comptes relativement aux dépenses du gouvernement fédéral.

Dans ses remarques préliminaires, Mme Morris a indiqué au Comité que le ministère avait une occasion unique de jouer un rôle important dans l'établissement de nouvelles relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le domaine des politiques et des programmes sociaux.

Par le passé, lorsqu'il s'agissait de programmes de transferts sociaux importants, les gouvernements devaient rendre compte de la façon dont ils dépensaient les fonds publics en programmes approuvés, mais non des répercussions de ces dépenses sur les Canadiens. Aujourd'hui, les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont évolué au point où les gouvernements visent un objectif beaucoup plus vaste que le respect des principes de comptabilité financière, à savoir la responsabilité partagée pour ce qui est d'atteindre les buts et objectifs de politique sociale qui répondent aux besoins individuels et collectifs des citoyens canadiens.

Mme Morris a informé le Comité que la Prestation nationale pour enfants comportait un type de reddition de comptes différent selon lequel tous les gouvernements participants s'engagent à présenter chaque année un rapport conjoint au public. Cette forme de responsabilité diffère de celle, plus traditionnelle, dont s'assortissent les programmes fédéral-provinciaux pour lesquels un gouvernement rend des comptes à un autre ordre de gouvernement (en général, le gouvernement provincial rend des comptes au gouvernement fédéral).

Contrairement aux modalités antérieures, le Cadre de gestion et de responsabilité relatif au programme de Prestation nationale pour enfants engage également les gouvernements à se focaliser sur les résultats du programme. En d'autres termes, l'accent est mis sur les résultats et sur les progrès obtenus au chapitre de la réduction de la pauvreté chez les enfants. Par ailleurs, le Cadre reconnaît l'importance du travail d'évaluation et d'analyse visant à mesurer de façon exacte et fiable les résultats des programmes.

Mme Morris a mentionné que la publication du premier rapport sur l'avancement du programme de Prestation nationale pour enfants constitue un premier pas, important, vers la réalisation de l'engagement en matière de responsabilité devant le public. Le programme de Prestation nationale pour enfants n'ayant commencé qu'en juillet 1998, ce rapport ne peut être que préliminaire, mais il demeure néanmoins essentiel, car il constituera une référence pour les rapports ultérieurs sur la question.

Mme Morris a souligné que les ministres participants ont convenu, par ailleurs, d'adopter une approche intégrée en matière d'évaluation du programme de Prestation nationale pour enfants. Selon Mme Morris, une telle approche permettra au gouvernement de tirer parti de l'expérience de chacun de manière à élaborer des programmes plus efficaces avec le temps.

Mme Morris a souligné les difficultés qu'il restait à résoudre en matière de réalisation du programme de Prestation nationale pour enfants et de production collective de rapports, surtout en ce qui concerne la collaboration de tous les participants à l'établissement de normes en matière de collecte, d'analyse et de publication des renseignements. Il est également nécessaire d'en arriver à une entente sur les indicateurs de progrès en fonction desquels pourraient être mesurée l'atteinte des objectifs visés par le programme.

Mme Morris a informé le Comité que, selon le programme d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées, les provinces doivent présenter des rapports annuels au gouvernement fédéral sur les résultats du programme et les services fournis. Le Ministère est en train d'élaborer un rapport type, qui sera amélioré à l'occasion de consultations avec les partenaires provinciaux. Le Ministère compte rendre public un rapport national regroupant les renseignements contenus dans les rapports provinciaux.

Par ailleurs, Développement des ressources humaines Canada met actuellement sur pied une approche en matière d'évaluation du programme d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées. Ce travail est cogéré par un comité directeur fédéral-provincial chargé de l'évaluation; Mme Morris a précisé qu'un évaluateur indépendant soumettrait un rapport en septembre de cette année dans lequel il recommanderait un processus et une méthodologie d'évaluation.

Le Comité reconnaît les efforts qu'ont déployés le Ministère et les autres signataires pour ce qui est de la réalisation des programmes de Prestation nationale pour enfants et d'Aide à l'employabilité des personnes et de la publication de rapports connexes. Il s'inquiète néanmoins de l'apparent manque de progrès relativement à l'établissement de buts quantitatifs et de calendrier d'application pour chacun de ces programmes. Lorsqu'on lui a posé des questions sur les objectifs visés de l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées, Mme Morris a déclaré qu'il n'en existait pas pour le programme en général, mais que des indicateurs d'avancement avaient été mis au point. Lorsque le Comité a posé d'autres questions sur les attentes en matière de rendement du programme de Prestation nationale pour enfants, M^{me} Biggs a déclaré : « Non, nous n'établissons pas de tels objectifs. Nous mesurons l'impact des programmes et l'évolution de chacun de ces indicateurs ».

Le Comité estime que l'élaboration d'indicateurs d'avancement, même si elle est essentielle, ne suffit pas. Il est primordial d'élaborer des attentes en matière de rendement qui soient clairement définies et mesurables pour pouvoir cerner le degré d'atteinte des objectifs par les gouvernements. Le Comité formule donc les recommandations suivantes :

Que Développement des ressources humaines Canada et ses signataires établissent des attentes de nature quantitative précises en matière d'atteinte des objectifs de leur programme respectif, ainsi que des calendriers de mise en place des programmes de Prestation nationale pour enfants et d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées; et

Que Développement des ressources humaines Canada et les autres signataires fassent régulièrement un compte rendu de leurs progrès relativement à l'établissement d'objectifs quantitatifs et à la mise en place de dates butoirs pour la soumission de leurs rapports au public et à leur assemblée législative respective.

M. Rattray a indiqué au Comité que la qualité des renseignements échangés par les participants relativement aux programmes de Prestation nationale pour enfants et d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées suscitaient certaines inquiétudes. Selon lui, les modalités existantes ne contiennent aucune disposition précise exigeant des participants qu'ils effectuent une vérification préliminaire visant à évaluer la qualité des données avant de les communiquer aux autres participants. En d'autres termes, comment les participants peuvent-ils veiller à ce que les données réunies soient correctes, complètes et comparables avant de les partager avec les autres participants?

C'est pourquoi le Comité recommande :

Que Développement des ressources humaines Canada élabore, conjointement avec les autres signataires , un protocole et un cadre communs de production de données dont le but serait d'en arriver à des données sur les programmes qui soient cohérentes, comparables et de grande qualité; et

Que Développement des ressources humaines Canada et les autres signataires s'emploient, dans la mesure du possible, à présenter des données vérifiées dans leur rapport d'avancement annuel.

Une autre question soulevée lors de la réunion était celle de la responsabilité envers le public et les gouvernements. Le Comité convient de l'importance de la responsabilité envers le public, mais il estime que le Ministère et les autres signataires doivent également rendre des comptes directement à leur assemblée législative respective sur l'avancement des programmes de Prestation nationale pour enfants et d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées. C'est pourquoi le Comité recommande :

Que Développement des ressources humaines Canada et les autres signataires veillent à ce que les rapports d'avancement annuels sur ces programmes soient déposés devant leur assemblée législative respective le plus vite possible après la publication du rapport.

Développement des ressources humaines Canada est tout à fait conscient de l'importance de l'évaluation des programmes comme moyen d'assurer l'efficacité et la transparence des programmes ainsi que la reddition de comptes à ce sujet. Mme Morris a déclaré que, selon *La PNE —Cadre de gestion et de responsabilité*, il importe d'effectuer des travaux d'évaluation et d'analyse pour pouvoir mesurer de façon adéquate et fiable les résultats du programme. Par ailleurs, le Ministère a déjà commencé à élaborer une approche en matière d'évaluation visant le programme d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées. Le Ministère attend le rapport d'un évaluateur indépendant pour septembre 1999, dans lequel ce dernier recommandera la méthode et l'approche à suivre pour l'évaluation. Au cours de la réunion, le Comité a obtenu du sous-ministre la promesse qu'il préparerait un rapport global sur le programme d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Développement des ressources humaines Canada et tous les autres signataires engagent les ressources voulues pour mener les évaluations nécessaires des programmes de Prestation nationale pour enfants et d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées, de façon à pouvoir effectuer des comparaisons et à fournir des renseignements sur les pratiques exemplaires dans le domaine.

Conclusion

Le Comité reconnaît les efforts déployés par Développement des ressources humaines Canada et tous les autres signataires pour établir ces nouvelles modalités relatives aux responsabilités conjointes en matière de programmes sociaux destinés aux Canadiens. Compte tenu de la nature novatrice de ces modalités, il a fallu se pencher sur de nombreux dossiers, et il en reste encore un grand nombre à analyser. Le Comité espère résoudre à sa satisfaction les questions en suspens lorsque Développement des ressources humaines Canada et les autres signataires déposeront leur rapport d'avancement au Parlement et à leur assemblée législative respective et rendront ces rapports publics.

Conformément au Règlement 109, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse complète au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents *(réunion n° 2)* est déposé.

Respectueusement

John Williams

Président

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 15 novembre 1999

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Après avoir étudié le chapitre 10 du *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes (Affaires indiennes et du Nord Canada) – Les modes de financement des Premières nations : suivi*), le Comité permanent des comptes publics a convenu de présenter le rapport ci-après.

Introduction

> Toute nouvelle relation financière doit faire en sorte que les gouvernements et les institutions autochtones rendent des comptes à leurs membres, grâce à des cadres de travail fondés sur les principes de la transparence, de la divulgation et du redressement commun à tous les gouvernements au Canada. Cela comprend la mise en place progressive des normes gouvernementales sur l'administration des finances, les mesures de contrôle interne, les comptes publics et les vérifications[(1)].

Dans son rapport d'avril 1999, le vérificateur général présente les résultats d'une vérification de suivi effectuée à l'issue d'une vérification, menée en 1996, des dispositions de financement entre le gouvernement fédéral et les Premières nations. C'est le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien qui est responsable de la gestion de ces dispositions de financement. En décembre 1996, le Comité permanent des comptes publics a passé en revue les résultats de cette première vérification, qui sont exposés dans le chapitre 33 du rapport de novembre 1996 du vérificateur général.

Le Parlement affecte chaque année une somme d'environ 4 milliards de dollars au Ministère pour qu'il finance plusieurs programmes s'adressant aux collectivités de Premières nations (aide sociale, enseignement, immobilisations, logement et développement économique). Les modes de financement prennent le plus souvent la forme d'accords de contribution, qui s'assortissent de conditions auxquelles doivent répondre les Premières nations. Le Ministère confie graduellement aux Premières nations elles-mêmes la responsabilité de la gestion et de l'exécution des programmes ainsi financés. Il faut donc prêter une grande attention à la capacité qu'ont les Premières nations de gérer ces programmes, au rythme auquel sont transférées les responsabilités et à la reddition des comptes.

Les modes de financement sont un maillon clé de la relation complexe et délicate qui lie le gouvernement canadien et les Premières nations. Comme le vérificateur général l'a déclaré devant ce comité le 10 décembre 1996, les modes de financement sont :

> les mécanismes par lesquels le Ministère [Affaires indiennes et du Nord Canada] officialise sa relation en matière de gestion financière et de reddition de comptes vis-à-vis des Premières nations. Leur conception et leur mise en place influent fortement sur la réussite des programmes et, en fin de compte, sur le niveau de vie des prestataires.

---

(1) Extrait de *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, publié avec l'autorisation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, 1997.

Le Comité est du même avis et s'est intéressé tout particulièrement aux rapports du vérificateur qui ont porté sur la gestion, par le Ministère, des relations en matière de finances et de reddition des comptes entretenues avec les Premières nations du Canada. Compte tenu de cet intérêt et de l'envergure des sommes concernées, ainsi que de l'importance des modes de financement pour les collectivités des Premières nations, le Comité a décidé de se pencher sur les résultats de la vérification de suivi. En conséquence de quoi, le 8 juin, le Comité a rencontré le vérificateur du Canada, M. Denis Desautels, FCA, M. Grant Wilson (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification) et M. Ted Bonder (directeur à la même direction générale), tous deux membres de l'équipe chargée de la vérification. M. Dennis Wallace, sous-ministre délégué, et M. Brent DiBartolo, sous-ministre adjoint des Services intégrés, représentaient le Ministère.

Observations et recommandations

Le Comité désire reconnaître dès le départ que le Ministère travaille dans un contexte délicat dans lequel toute avancée s'appuie sur la consultation, la coopération et la confiance mutuelle. Par voie de conséquence, la plupart des changements ne pourront se faire que graduellement et toutes les parties concernées doivent entretenir des attentes réalistes et faire preuve de patience. Il est donc important de reconnaître que le Ministère et ses partenaires des Premières nations ont fait des progrès depuis la publication des résultats de la dernière vérification.

La date à laquelle le Ministère s'attendait que la nouvelle Entente de transfert financier (ETF) soit mise en place a été repoussée pour que les Premières nations aient à la fois la volonté et la capacité d'assumer les nouvelles responsabilités qui en découlent. Le Ministère et les Premières nations ont également pris des mesures visant à clarifier et à consolider la reddition de comptes et à renforcer la capacité des Premières nations dans le domaine comptable. L'Assemblée des premières nations et l'Association des comptables généraux du Canada ont signé un protocole d'entente devant améliorer la capacité des Premières nations dans ce domaine. Cette initiative est financée par le Ministère, dans le cadre du plan d'action intitulé Rassembler nos forces, et a obtenu l'appui du vérificateur général du Canada. Enfin, le Ministère a déclaré que, au moment de l'audience, 80 p. 100 des Premières nations avaient terminé leurs auto-évaluations en matière de gestion et de reddition de comptes, alors que ce pourcentage se situait à 80 p. 100 au terme de la vérification de suivi. Seule la prévision encourageante du Ministère selon laquelle le taux d'achèvement atteindra les 100 p. 100 à l'automne dépasse ce remarquable progrès.

Il s'agit là de réalisations dignes de mention qui démontrent que les efforts concertés et la collaboration dont ont fait preuve le Ministère et ses partenaires des Premières nations peuvent aboutir à de meilleurs modes de financement et à une meilleure reddition des comptes chez toutes les parties. Néanmoins, la vérification de suivi indique clairement qu'il reste plusieurs lacunes à combler avant que le Parlement, les Premières nations et le Ministère aient l'assurance que les modes de financement répondent à toutes les attentes raisonnables.

Au cours de la réunion de décembre 1996, M. Scott Serson, alors sous-ministre au Ministère, a décrit le cadre de responsabilité global du Ministère dans les termes suivants :

> Les Premières nations sont censées mener leurs affaires conformément aux principes communs à tous les gouvernements du Canada, à savoir la transparence, la divulgation des renseignements et le recours. Ainsi, les chefs des Premières nations sont comptables de leurs actes devant leurs collectivités. En pratique, chaque Première nation, chaque collectivité inuite et chaque conseil tribal financés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est actuellement tenu d'évaluer son système de gestion et de reddition des comptes, de manière que les collectivités en cause disposent de renseignements complets sur le mode de fonctionnement de leur gouvernement.

Même leur mise en place est de la plus haute importance, les mécanismes de reddition des comptes n'ont plus aucun sens si toutes les parties concernées n'assument pas totalement les obligations qui en découlent. Si tel était le cas, cela contreviendrait aux principes de la transparence, de la divulgation des renseignements et du recours qui sont au cœur de la reddition de comptes. Et les résidents et les chefs des collectivités de Premières nations, le Ministère, le Parlement et les contribuables canadiens se trouveraient privés des renseignements dont ils ont besoin

pour évaluer l'efficacité des modes de financement. Compte tenu de ce que l'on a dit sur l'importance de ces modes, il ne faut pas permettre que cela se produise et, si cela se produisait tout de même, il faudrait prendre de toute urgence des mesures correctrices.

Il est donc inquiétant qu'à l'issue de la vérification de suivi il soit apparu que les mesures prises par le Ministère laissaient à désirer au chapitre de la conception et de la mise en place des accords de financement, du traitement des auto-évaluations et des mécanismes de recours.

Modes de financement

En 1996, six types de modes de financement étaient en place, chacun s'assortissant de conditions qui lui étaient propres. Pour répondre au rapport de 1996 du vérificateur général et aux recommandations contenues dans le rapport de 1996 de la Commission royale sur les peuples autochtones, le Ministère s'est fixé pour objectif de revoir les relations fiscales qu'il entretenait avec les Premières nations et a décidé qu'en mars 1998 au plus tard l'Entente de transfert financier (ETF), qui existait déjà, aurait remplacé la plupart des autres modes de financement.

La vérification de suivi a révélé que l'adoption progressive de cette entente de transfert financier était beaucoup plus lente que ne le voulait le Ministère, puisque moins de 20 p. 100 des Premières nations et des conseils tribaux y faisaient appel. Le vérificateur général a donc fait observer dans son rapport que « au rythme des progrès accomplis depuis 1996, il faudra au moins 10 autres années pour remplacer complètement les modes de financement actuels ».

Pour répondre à cette observation, le Ministère a annoncé qu'il ralentissait le rythme d'adhésion à cette entente, pour mieux tenir compte de la volonté et de la capacité des Premières nations d'accepter l'ETF (10.21). Ceci cadrait avec les propos que M. Serson a tenus en 1996 devant le Comité et selon lesquels il était peu probable que la date butoir de mars 1998 puisse être respectée, que « cette date avait été choisie pour nous pousser à travailler et qu'il serait beaucoup plus difficile qu'on ne le pensait au départ de la respecter ». Il s'agit de motifs valables dont on aurait dû tenir compte avant de fixer une date cible.

Si cette date avait été réaliste, le Ministère et ses partenaires des Premières nations auraient pu organiser leur travail en fonction d'un objectif réalisable. L'absence de date cible réaliste est un facteur qu'a peut-être exacerbé l'absence, au Ministère, d'un plan et d'une stratégie visant à faciliter l'adoption des ETF. Dans son témoignage, M. DiBartolo a reconnu qu'il n'existait aucun plan susceptible de faire adopter les ETF dans l'ensemble du pays, parce que la volonté et la capacité des Premières nations d'accepter ces ententes étaient variables. Selon le Ministère, il faudra attendre que cette volonté et cette capacité se manifestent chez les Premières nations. Entre-temps, il s'emploie à préparer le terrain.

Compte tenu de ce contexte, le Ministère a mis sur pied un autre mode de financement (Entente de financement Canada/Premières nations ou EFCPN), qui devrait permettre une meilleure coordination entre tous les ministères participant au financement des Premières nations. Il s'agit là d'un but louable, qui fait suite aux recommandations du vérificateur général présentées dans le rapport de vérification de 1996. Toutefois, le vérificateur général fait remarquer dans son rapport de 1999 que l'ETF, que le Ministère compte remplacer par l'EFCPN, sert déjà à la planification multiministérielle. Il signale également que des représentants de l'un des bureaux régionaux du Ministère a dit craindre que les Premières nations n'aient pas eu suffisamment l'occasion de participer à la conception des EFCPN. Pour sa part, le Ministère a fait savoir qu'il avait jusqu'ici travaillé étroitement avec Santé Canada à la conception de l'EFCPN, mais qu'il n'avait eu d'entretien qu'avec deux autres ministères (Solliciteur général et Pêches et Océans) qui fournissent un financement. On s'inquiète donc que le Ministère ait commencé à mettre en place une nouvelle entente de financement avant même que les consultations aient pris fin et que la plus récente entente ait été entièrement comprise et acceptée. Ceci pourrait donner lieu à une certaine confusion chez les collectivités de Premières nations et pourrait entraver les efforts visant à gagner leur appui.

Compte tenu des observations qui précèdent, le Comité recommande :

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord :

A. détermine le mode de financement qui remplacera ceux actuellement en place et communique sa décision à ses partenaires des Premières nations, au Parlement –dans son *Rapport sur les plans et priorités pour 2000-2001*–, ainsi qu'à tous les ministères fédéraux qui octroient du financement aux Premières nations;

B. établisse un plan et une stratégie visant à faciliter l'adoption du nouveau mode de financement, qui porteront sur :

i. les considérations à prendre en compte et l'approche à suivre afin de réaliser les objectifs et,

ii. les risques pour le Ministère et les Premières nations,

iii. la formulation d'un calendrier de conversion réaliste dont toutes les parties pourront convenir et

iv. une date réaliste d'achèvement qui s'accompagnera d'une définition du terme achèvement;

C. consulte les Premières nations et travaille en étroite collaboration avec ces dernières pour que :

i. le nouveau mode de financement ainsi que ses modalités en matière de reddition de comptes soient parfaitement compris et

ii. la capacité et la volonté d'adopter le nouveau mode de financement soient partout présentes;

D. fasse en sorte que le nouveau mode présente une souplesse suffisante pour tenir compte des diverses situations des Premières nations et

E. travaille étroitement, avec les autres ministères fédéraux actuellement visés par le mode de financement des Premières nations, à la conception et à la mise en place d'un mode unique de financement multiministériel.

Reddition de comptes : auto-évaluation et recours

Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour que les collectivités des Premières nations deviennent capables d'accepter les modes de financement, le Ministère a créé à leur intention un questionnaire de 40 pages, pour qu'elles évaluent leur structure de gestion et de reddition de comptes. Ces auto-évaluations doivent être remises au Ministère; elles servent d'outil de reddition de comptes et permettent de mettre en lumière les défaillances. Lorsque des lacunes sont décelées, il faut mettre sur pied un plan d'action pour les combler. Les résultats de cet exercice devraient également permettre de façonner et d'améliorer les modes de financement ultérieurs.

Il faudrait revoir et évaluer régulièrement les renseignements déclarés dans les questionnaires. Le Ministère devrait assurer un suivi lorsque les renseignements donnés sont insuffisants ou incomplets. Il faudrait également que les plans d'action mis sur pied pour régler les problèmes décelés soient revus et évalués. Ce processus d'auto-évaluation et de suivi et d'examen par le Ministère appuie certaines des justifications premières d'un régime de reddition de comptes. Cette pratique est un moyen essentiel de réaliser les principaux objectifs visés, à savoir, dans le cas qui nous occupe, l'amélioration de la capacité et des niveaux de vie des collectivités des Premières nations et (comme l'a dit le Ministère) "de garantir à la population, des réserves et d'ailleurs, que les ressources sont

efficacement gérées." [2]. Une autre justification des régimes de reddition de comptes dans lesquels tous les partenaires jouent un rôle à part entière est, comme l'ancien sous-ministre Serson l'a confié au Comité, « que le ministre est tenu de rendre compte de l'usage qui est fait des deniers publics devant le Parlement. Les chefs et les conseils des Premières nations doivent donc répondre de l'utilisation de ces fonds devant le ministre ». Le Parlement, les ministères et les Premières nations ne peuvent jouer leur rôle respectif que si les données présentées à des fins de responsabilité financière sont pertinentes, à jour, complètes et d'une fiabilité assurée.

Il est donc décevant pour le Comité d'apprendre que les examens et suivis (le cas échéant) des auto-évaluations, en matière de régimes de reddition de comptes et de gestion, et des plans d'action des Premières nations présentaient des lacunes. L'équipe de vérification en est arrivée aux conclusions suivantes :

- il manquait souvent des preuves que le Ministère s'était assuré de la validité des auto-évaluations positives (plus fréquentes que les négatives);
- les Premières nations n'avaient signé aucune des auto-évaluations pour démontrer officiellement qu'elles acceptaient et appuyaient les résultats. L'utilité des auto-évaluations s'en est trouvé limitée;
- de nombreuses auto-évaluations manquaient;
- plus d'une auto-évaluation demandée sur trois n'avait pas été soumise;
- le Ministère ne dispose pas d'une base de données nationale contenant les renseignements essentiels provenant des auto-évaluations reçues et
- il est souvent arrivé que les plans d'action n'aient pas été suffisamment détaillés pour que toutes les lacunes cernées puissent être comblées.

Le Comité était heureux d'apprendre que 80 p. 100 des auto-évaluations avaient été reçues au moment de l'audience et que le taux d'achèvement était censé monter jusqu'à 100 p. 100 cet automne. Il faut néanmoins prendre d'autres mesures pour que les auto-évaluations remplissent leur fonction, qui est d'améliorer les modes de financement ainsi que la reddition de comptes en général et de réduire les risques. Le Comité recommande donc :

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord vérifie, par des tests, l'exactitude des renseignements fournis dans les questionnaires d'auto-évaluation et dans les plans d'action, en insistant particulièrement sur les auto-évaluations positives concernant les cas qui présentent un risque élevé;

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord travaille en étroite collaboration avec la collectivité concernée, pour que celle-ci acquière la capacité et la compréhension nécessaires, lorsque les auto-évaluations n'ont pas été soumises dans les délais convenus ou contiennent des renseignements incomplets ou incorrects;

Que, lorsque les auto-évaluations continuent de présenter des lacunes, le ministère des Affaires indiennes et du Nord suspende le financement jusqu'à ce que ces lacunes disparaissent;

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord fasse en sorte que les chefs des Premières nations indiquent dans un document officiel qu'ils acceptent et entérinent toutes les auto-évaluations soumises; et

(2) Affaires indiennes et du Nord Canada, Rapport sur les plans et priorités 1999-2000 p. 14

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord établisse une base de données nationale dans laquelle seront versés tous les renseignements présentés dans les questionnaires d'auto-évaluation et qui précisera si les renseignements fournis sont à jour, complets et valides et s'il doit assurer un suivi.

Le Ministère a établi avec justesse que le recours – la possibilité pour les Premières nations et leurs membres d'obtenir un examen objectif et de résoudre les allégations – est une composante clé d'un régime de reddition de comptes efficace. Le recours fait partie des modalités des modes de financement, et le Ministère estime qu'il a un rôle à jouer dans la gestion des allégations, à savoir accuser réception de ces dernières et décider de son degré de participation à leur résolution et de l'organe auquel adresser les cas.

L'équipe de vérification a décelé des lacunes dans la façon dont le Ministère assume son rôle. Par exemple :

- Les hauts fonctionnaires du Ministère ont reçu des directives insuffisantes sur la manière d'évaluer les allégations;
- Le Ministère ne dispose d'aucun système national de déclaration des données pour l'aider à gérer les allégations, de sorte qu'il n'a pas de vision d'ensemble de la nature, de la fréquence ou du règlement des allégations;
- Comme le Ministère dispose de données incomplètes, le nombre total d'allégations qu'il a déclarées, soit plus de 300 pour une période de deux ans, est, selon le vérificateur général, « le nombre minimal connu d'allégations »; et
- Le questionnaire d'auto-évaluation du Ministère ne contient qu'une seule question sur les recours, à savoir s'il y a un processus de règlement des différends et d'appel pour régler les plaintes.

En raison de telles observations notamment, le vérificateur général a déclaré que le Ministère « ne prend pas de mesures appropriées pour faire en sorte que les allégations d'inconduite, y compris les plaintes et les différends ayant trait au mode financement, soient réglées adéquatement ». Il a conclu également que, le Ministère ne disposant pas de documentation suffisante sur les allégations, ni de normes sur celles-ci, il « risque de ne pas pouvoir démontrer aux autres parties qu'il a agi convenablement ».

M. Wallace, quant à lui, a reconnu dans sa déclaration préliminaire que le Ministère a encore beaucoup à faire dans ce domaine. Parmi les mesures qui ont été adoptées, il convient de nommer la mise à jour des conseils fournis aux hauts fonctionnaires et la collaboration entreprise avec les Premières nations afin d'améliorer la capacité de ces dernières de régler des allégations. Le Ministère étudie actuellement la possibilité de mettre sur pied un registre national des allégations.

Le Comité est heureux que le Ministère reconnaisse la nécessité de prendre d'autres mesures dans le domaine des recours et formule les recommandations suivantes:

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord continue la révision qu'il a entreprise de ses directives en matière d'allégations et se penche particulièrement sur les questions suivantes : évaluation du bien-fondé d'une allégation, décisions concernant la nécessité de fournir des renseignements supplémentaires, choix de l'organe responsable de la collecte de renseignements supplémentaires et mode de sélection de l'organe responsable de la résolution des allégations (Ministère, Premières nations ou autre); et

Que les directives en matière de traitement des allégations clarifient les responsabilités du Ministère et des Premières nations en ce qui concerne la détermination du bien-fondé de l'allégation, la nature des risques pris, l'établissement des priorités, l'établissement d'autres plans d'action et les mesures préventives.

De plus, le Comité recommande également :

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord fixent une date pour la révision des lignes directrices portant sur la façon de traiter avec les allégations et en informe ses partenaires des Premières nations et le Parlement.

L'information concernant la nature des allégations, les conditions qui y ont donné naissance et la façon dont elles sont résolues appuient la reddition de comptes et peuvent servir à adapter le mode de financement. Le Comité recommande donc :

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord mette sur pied une base de données nationale dans laquelle seront versées les données sur les allégations et leur règlement. Cette base de données devrait contenir des renseignements sur la nature des allégations et les conditions qui y ont donné naissance et sur les domaines à risques élevés et faibles au sein des différentes Premières nations et entre elles ainsi qu'une évaluation des répercussions au chapitre de la reddition de comptes et des modes de financement.

Le Comité croyant fermement que le Parlement doit être tenu au fait du fonctionnement des mécanismes de recours, recommande :

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord fournisse, dans son Rapport sur le rendement ministériel, des renseignements sur le nombre et le type d'allégations reçues au cours de l'exercice financier précédent et sur leur règlement final, et ce à partir du rapport portant sur la période se terminant le 31 mars 2001.

À l'occasion des témoignages, le Ministère a fait savoir qu'il disposait désormais de comités d'examen des vérifications, qui se rencontrent chaque mois pour examiner les états financiers vérifiés que leur soumettent les Premières nations, et que certains de ses représentants se rendront auprès de ces dernières pour discuter de l'avancement des vérifications. Il s'agit de toute évidence d'un pas dans la bonne direction. Il a toutefois été porté à l'attention du Comité, au cours de l'audience, que les Premières nations ne sont pas tenues de divulguer au public leurs états financiers.

M. Wallace a expliqué que, en vertu d'une décision judiciaire remontant à 1988, l'intégrité des états financiers est protégée du fait qu'il sont souvent consolidés et font référence à des entreprises qui sont la propriété des Premières nations. Pour répondre à des questions qui lui étaient posées, M. DiBartolo a indiqué que le Ministère pouvait envisager d'inclure, dans le mode de financement, l'exigence que seules les sections des états financiers qui portent directement sur la réception et l'utilisation de deniers publics soient divulguées, ce qui protégerait les renseignements relatifs aux entreprises privées. Le Comité croit fermement que les états financiers devraient être du domaine public et recommande en conséquence :

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord inclue dans tous les futurs modes de financement une disposition en vertu de laquelle tous les éléments des états financiers des Premières nations qui concernent la réception et l'utilisation de fonds fournis par les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada devraient être divulgués au public.

Conclusion

À l'occasion de son examen, le Comité a appris que les modes de financement sont l'une des pierres angulaires des relations entre les Premières nations et le gouvernement canadien. Il a également appris que l'exercice des responsabilités du gouvernement fédéral dans ce domaine par le ministère des Affaires indiennes et du Nord s'inscrit dans un contexte complexe et parfois délicat. Depuis quelques années, le Ministère et ses partenaires des

Premières nations ont avancé dans la bonne voie. La reddition de comptes pour tous les partenaires devrait s'en trouver améliorée, et les Premières nations devraient voir leur niveau de vie et leur capacité s'accroître.

Le Comité a appris par ailleurs que le Ministère doit mieux suivre le fonctionnement de ses ententes de financement, en réunissant, maintenant et analysant des données, en obtenant les commentaires des Premières nations sur la conception des modes de financement et en gérant et en recueillant des données sur les allégations. La totalité ou presque de toutes les structures nécessaires sont déjà en place, et le Ministère a manifesté son désir de passer à l'action. Reste maintenant à utiliser ces structures d'une façon adéquate ainsi qu'à porter des actions vigoureuses.

Le Ministère doit mettre sur pied un plan qui comprendra des dates cibles pour l'adoption globale du nouveau mécanisme de financement. Il doit veiller à ce que ce nouveau mécanisme soit suffisamment souple pour tenir compte des degrés divers de capacité des Premières nations tout en garantissant le mieux possible l'utilisation optimale des fonds. Il doit également s'assurer que les mécanismes permettant de régler les allégations au plus vite, en toute justice et de manière propice à ce qu'un règlement satisfaisant survienne soient mis en place. Il ne s'agit pas là de tâches simples, mais, selon le Comité, avec le bon dosage de détermination, de collaboration et de suivi des recommandations constructives, la situation devrait s'améliorer de façon significative.

Conformément à l'ordonnance 109, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse exhaustive à ce rapport.

Un exemplaire du procès-verbal (*réunion n° 2*) est déposé.

Respectueusement.

John Williams

Président

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 15 décembre 1999

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié les Autres observations de vérification du Rapport du vérificateur général d'avril 1999 (*Défense nationale et Santé Canada : Non-respect des conditions et surveillance inadéquate de l'utilisation avant homologation d'un médicament antipaludique*) et il a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

La santé et la sécurité des militaires, hommes et femmes, qui servent notre pays est une question dont se préoccupe constamment le Comité permanent des comptes publics. Au cours des dernières années, le Comité a examiné les résultats des vérifications faites par le vérificateur général du Canada concernant le ministère de la Défense nationale (MDN) et ses systèmes de planification, d'approvisionnement et de gestion. Dans les rapports qu'il a déposés à l'issue de ces examens, il insistait particulièrement sur des mesures visant à renforcer la sécurité du personnel des forces armées.

Étant son intérêt continu pour le ministère de la Défense nationale, le Comité a décidé d'examiner l'une des notes figurant dans la partie Autres observations de vérification du Rapport du vérificateur général du Canada d'avril 1999. Cette note rendait compte des résultats de la vérification ayant porté sur les circonstances de l'administration par le ministère de la Défense nationale, à l'automne et à l'hiver 1992, d'un médicament (alors) non homologué à des casques bleus canadiens selon des conditions établies par Santé Canada.

Pour mieux comprendre la situation et s'informer des mesures correctives prises depuis avril 1999, le Comité a rencontré des témoins le 18 novembre 1999. M^{me} Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, et M. Ronald Campbell, directeur principal, Opérations de vérification, représentaient le Bureau du vérificateur général du Canada. M. Dann M. Michols (directeur général, Direction générale de la protection de la santé) et M. Ian MacKay (gestionnaire, Programme d'accès spécial, Bureau de l'évaluation des produits pharmaceutiques) représentaient Santé Canada. Le brigadier-général Claude Auger (chef, Services de santé, et commandant, Groupe médical des Forces canadiennes) et le lieutenant-colonel Greg Cook (chef, Santé publique, Direction des politiques médicales) comparaissaient comme témoins du ministère de la Défense nationale (MDN).

Contexte

À l'automne et à l'hiver 1992, des membres des Forces armées canadiennes ont été envoyés en mission de maintien de la paix en Somalie, pays où sévit une forme de malaria chimio-résistante. Pour protéger son personnel, le MDN a administré un antipaludique, la méfloquine, qui était réputé pour combattre la malaria en cas d'inefficacité des médicaments traditionnels et dont la vente était déjà autorisée dans 29 pays. À l'époque cependant, la méfloquine n'était pas un médicament homologué au Canada et elle ne pouvait être utilisée que dans le cadre d'un essai clinique (appelé « étude de contrôle de l'innocuité »).

Le MDN devait respecter les conditions de l'essai, lesquelles avaient été approuvées par Santé Canada, ministère fédéral responsable de l'homologation des médicaments vendus au Canada. En vertu de ces conditions,

communément appelées « protocole », le MDN devait obtenir le consentement éclairé de son personnel et tenir sur une base régulière des registres précis de l'utilisation du médicament et de ses effets indésirables possibles. Les données et les registres devaient être transmis au fabricant du médicament, responsable de la réalisation de l'essai, tous les six mois. Ces renseignements devaient servir à mieux comprendre les effets du médicament utilisé « sur le terrain » et à déterminer son innocuité et son efficacité avant que l'autorisation de le vendre à la population canadienne soit accordée au fabricant.

Le Ministère avait déjà obtenu de la méfloquine pour son personnel dans le passé et il avait respecté les conditions de l'essai, mais il n'a pas fait de même cette fois. Avant leur départ, les quelque 900 membres des Forces canadiennes qui étaient déployés en Somalie ont été renseignés verbalement sur la méfloquine et ses effets secondaires possibles. Le MDN ne leur a pas remis de documentation à ce sujet et n'a pas non plus sollicité leur consentement. Il n'a pas surveillé systématiquement l'efficacité du médicament ou ses effets secondaires sur le personnel déployé sur le terrain et, par conséquent, il n'a pas remis au fabricant les données et registres requis.

Le MDN a dit qu'il croyait être autorisé par Santé Canada à déroger au protocole. En fait, cette autorisation n'a jamais été demandée ni obtenue. Selon le Ministère, la confusion tient au manque de communication entre deux de ses divisions; chacune pensait que l'autre avait demandé, et obtenu, la permission de déroger au protocole, mais aucune n'avait vérifié auprès de l'autre ce qu'il en était.

Après avoir établi le protocole d'essai du médicament, le ministère de la Santé a adopté une approche non interventionniste, ce qu'il a coutume de faire lors de tels essais. Le Ministère a approuvé le concept et le protocole de l'étude de contrôle de l'innocuité, et le fabricant a procédé à l'essai.

En janvier 1993, Santé Canada a homologué la méfloquine, qui est devenue disponible sur le marché en mars 1993. Ce n'est toutefois qu'en octobre 1994, lorsque l'utilisation du médicament par les soldats canadiens en Somalie a fait les manchettes, que Santé Canada a demandé au fabricant les registres des 69 000 doses de méfloquine fournies à la Défense nationale en 1992. Le fabricant a répondu qu'il n'avait pas de registres à ce sujet, et Santé Canada n'a pris aucune autre mesure. En avril 1993, dans son rapport final sur l'essai clinique, le fabricant a souligné que d'autres participants à l'étude avaient également omis de fournir des renseignements exigés par le protocole.

Ni le ministère de la Défense nationale ni Santé Canada n'ont contesté la description faite par le vérificateur général des circonstances ayant entouré l'acquisition et l'utilisation de la méfloquine par le MDN.

Observations et recommandations

Lors de sa comparution devant le Comité, le MDN a reconnu sa responsabilité dans ce qui est arrivé et a expliqué qu'au moment de l'envoi des troupes en Somalie, la méfloquine était le médicament le plus efficace qui existait pour protéger son personnel contre la malaria. Le MDN a ensuite parlé des mesures qu'il avait prises pour éviter que l'incident de 1992 ne se reproduise :

- Le Ministère a créé un poste duquel relèvent toutes les questions de réglementation concernant les médicaments non homologués. Ce poste servira de point de contact unique avec Santé Canada et produira de meilleurs documents découlant des discussions entre les deux ministères; et
- Le Ministère a confirmé, par une directive, les exigences et la procédure à suivre pour l'acquisition, la distribution, l'utilisation et l'enregistrement des médicaments non homologués.

Le Ministère prépare actuellement une fiche d'information détaillée sur les vaccins et les médicaments à l'intention des fournisseurs de soins de santé dans les Forces canadiennes et des membres des Forces canadiennes, et il met aussi sur pied une base de données pour la surveillance et la déclaration des effets secondaires.

Le ministère de la Défense nationale n'a pas respecté le protocole établi pour l'essai clinique lorsqu'il a distribué la méfloquine en vue de son administration aux soldats déployés en Somalie, et il a admis son erreur. Il doit porter sa part du blâme pour ce qui s'est produit, surtout pour le manque de communication entre ses divisions ou entre les ministères. Le Comité reconnaît les circonstances particulières qui entourent les déploiements. Il accepte les explications du Ministère et estime que les mesures correctives qu'il a prises sont appropriées. Le Comité s'attend à ce que cet incident ne se reproduise plus. Il recommande :

Que, lorsqu'il participe à des essais de médicaments non homologués, le ministère de la Défense nationale prenne toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les communications fonctionnent bien entre ses divisions et entre les ministères et que les protocoles de ces essais sont suivis à la lettre.

Le Comité recommande également :

Que, dans son Rapport ministériel sur le rendement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2000, le ministère de la Défense nationale rende compte des efforts qu'il a faits pour améliorer son contrôle, son utilisation et sa surveillance des médicaments non homologués fournis dans le cadre d'essais cliniques. Si le Ministère a obtenu et administré des médicaments non homologués au cours de cette période, il doit montrer clairement le rapport entre les résultats obtenus et les mesures qu'il a prises.

Lors de sa comparution, M. Michols a laissé entendre que Santé Canada participait activement aux essais cliniques. Il a dit que le Ministère avait « parrainé, en collaboration avec les fabricants, un essai clinique spécial pour que les Canadiens et les Canadiennes puissent avoir accès à cet important médicament », déclaration qui sous-entend une interaction entre eux. Cette impression d'une participation active du Ministère dans l'essai ou, du moins, l'impression que le Ministère était parfaitement au courant du déroulement de l'essai, a été renforcée par les propos suivants :

> En gros, le développement d'un médicament dépend de l'efficacité du partenariat entre Santé Canada, l'industrie pharmaceutique, les médecins et d'autres professionnels de la santé et les établissements où est menée la recherche et les patients eux-mêmes. Dans le cadre de ce partenariat, le rôle de Santé Canada est de voir à ce que les essais cliniques soient conçus conformément aux normes scientifiques et médicales nationales et internationales, et à ce que les patients ne soient pas exposés à des risques indus.

Or, dans le cas présent, s'il figurait parmi les partenaires, Santé Canada a été un partenaire plutôt silencieux. Santé Canada ignorait que le fabricant n'avait pas reçu les registres exigés par le protocole. Santé Canada ne savait pas notamment qu'un grand nombre des registres d'un important ministère fédéral (le MDN) qui participait à l'essai n'étaient pas transmis au fabricant. Son partenariat avec le fabricant semble donc s'être limité à la période de l'établissement du protocole et à la période ultérieure de l'homologation du médicament. Il n'y a tout simplement pas eu de partenariat entre Santé Canada et le MDN durant cet essai et, par conséquent, on ne peut pas dire non plus qu'un partenariat a existé entre Santé Canada et ce groupe de patients. Santé Canada ne s'est pas assuré que ces patients n'étaient pas exposés à des risques inacceptables ou, du moins, n'a pas lui-même fait de vérification à cet égard. Même si M. Michols a affirmé que Santé Canada « surveille effectivement, tout au long des essais cliniques, les effets indésirables des médicaments dont fait état le promoteur », cela fonctionne seulement si les participants de l'essai présentent les comptes rendus exigés. L'absence d'une importante série de données, y compris des données portant peut-être sur les effets indésirables du médicament, a sûrement nui à cet essai ou à la fiabilité des conclusions qui en ont été tirées. La déclaration de M. Michols selon laquelle Santé Canada « a confiance dans le partenariat qu'il a établi avec les promoteurs d'essais cliniques et les médecins » inquiète vivement le Comité compte tenu de la non-obtention des données et des registres requis durant l'essai et de la non-confirmation de l'existence d'un partenariat réel entre le Ministère et les autres participants de l'essai. Il s'agit là de préoccupations que le Ministère devrait sérieusement examiner.

Le ministère de la Santé a déclaré qu'après avoir homologué la méfloquine en janvier 1993, il a reçu « toute une série de données », dont des données d'essais cliniques contrôlés et bien conçus. Cependant, ces données ne

comprenaient pas de registres ou de données pour 33,8 p. 100 des 501 424 comprimés qui avaient été distribués durant l'essai ni de registres pour 34,9 p. 100 des patients. Ces données ne comportaient pas non plus de renseignements sur les 69 000 comprimés qui avaient été distribués aux quelque 900 casques bleus canadiens envoyés en Somalie.

Santé Canada soutient avoir compensé l'absence de données du Canada par de l'information tirée d'essais faits ailleurs et des données après-commercialisation d'autres pays. S'il en est ainsi, et si ces données ont été jugées suffisamment fiables pour parer à la nécessité d'obtenir des données complètes sur l'essai fait par le Canada, il y a lieu de se demander pourquoi, au départ, on juge nécessaire que le pays procède à des essais. Le Comité trouve inquiétant que Santé Canada n'ait pas disposé de données complètes sur l'essai clinique canadien lorsqu'il a envisagé d'homologuer la méfloquine pour sa vente au Canada. Santé Canada doit également examiner sérieusement cette préoccupation.

Homologuée par Santé Canada en janvier 1993, la méfloquine est devenue disponible sur le marché canadien en mars 1993. En avril 1993, le fabricant a publié son rapport final sur l'essai clinique. Il y mentionnait qu'il n'avait pas reçu de registres pour tous les comprimés distribués ni pour tous les patients à qui ils avaient été administrés. Ce n'est toutefois qu'en octobre 1994, soit 21 mois après l'homologation de la méfloquine, 19 mois après sa commercialisation, 18 mois après le rapport final du fabricant, et après que l'utilisation du médicament lors de la mission en Somalie eut fait les manchettes, que Santé Canada a demandé au fabricant les registres du MDN. Celui-ci ne les avait pas et n'a pu les obtenir de la Défense nationale. Santé Canada n'a pris aucune autre mesure. Lors de son témoignage, M. Michols a expliqué que, puisque le médicament avait déjà été homologué, « il n'y avait aucune autre mesure à prendre ».

Le ministère de la Santé a homologué ce médicament même s'il n'avait pas suivi de près le déroulement de l'essai et malgré l'absence de données complètes une fois l'essai terminé. Même s'il savait que les données provenant de l'essai canadien n'étaient pas complètes et que le protocole n'avait pas été rigoureusement suivi, il est tout de même allé de l'avant et a délivré une homologation, s'en remettant notamment au fait que le médicament avait été mis à l'essai et homologué dans d'autres pays.

Santé Canada n'a pas de procédures de surveillance des études ou des essais cliniques, et M^{me} Barrados a souligné qu'il était « nécessaire de renforcer les mesures qui visent à assurer le respect des protocoles approuvés pour les essais ». M. Michols a confirmé que Santé Canada partageait ce point de vue lorsqu'il a déclaré que le Ministère envisage

> actuellement d'apporter plusieurs modifications au processus d'examen et d'approbation des essais cliniques. Ces modifications visent à mieux protéger les patients qui participent aux essais cliniques, et à rendre le processus d'examen plus efficace.

M. Michols a précisé que les modifications envisagées « comprennent la mise au point d'un système visant à vérifier si les essais cliniques sont conformes aux lignes directrices internationales sur l'exécution de la recherche clinique ». M. Michols a ajouté que la mise en place d'un système de vérification « permettra de veiller à ce que la recherche menée au Canada soit conforme à ces normes [internationales] élevées et d'accroître l'intégrité des données présentées à l'appui des demandes de commercialisation des médicaments ». Il a ajouté qu'il faudra, pour cela, modifier les règlements, et que le ministre de la Santé envisage d'apporter, d'ici deux mois, les changements réglementaires nécessaires. M. Michols n'a pas parlé clairement du genre de vérification envisagée par le Ministère ni exposé les raisons pour lesquelles il faudra modifier les règlements.

Interrogé à savoir pourquoi il n'existait toujours pas de procédure de vérification cinq ans après que cet incident ait été rapporté, M. Michols a dit qu'il y avait un problème « de ressources et de priorités ». Il a déclaré, par la suite, que ces ressources seront mises à la disposition du Ministère. « C'est le moment », a-t-il ajouté. Le Comité est soulagé d'apprendre que le Ministère a l'intention de prendre des mesures, et il recommande :

Que Santé Canada élabore indépendamment un système de vérification pour surveiller les essais cliniques des médicaments non homologués de manière aléatoire et à intervalles réguliers;

a) Que Santé Canada apporte les modifications réglementaires nécessaires pour mettre en œuvre ce système de vérification;

b) Que Santé Canada établisse un calendrier de mise en œuvre du système de vérification devant servir à la surveillance des essais cliniques. Ce calendrier devra comprendre des dates repères pour l'achèvement des diverses composantes de ce processus et être présenté au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes au plus tard le 31 mars 2000; et

c) Que, dans son Rapport sur les plans et les priorités pour l'exercice 2000-2001, Santé Canada traite du système de vérification qu'il compte utiliser et des ressources humaines, technologiques et financières qu'il entend y consacrer.

M. Michols a souligné que Santé Canada envisageait également d'autres réformes, qu'il n'a pas détaillées, concernant le processus d'examen des essais cliniques. Le Comité croit que ces propositions devraient être communiquées au Parlement pour que celui-ci puisse les examiner, présenter des observations et, au besoin, appuyer leur adoption en temps utile. Par conséquent, le Comité recommande :

Que, dans son Rapport sur les plans et les priorités pour l'exercice 2000-2001, Santé Canada décrive les changements généraux qu'il entend apporter au processus d'examen des essais cliniques.

Comme il espère sincèrement que le recours à un système de vérification et à d'autres réformes permettra d'éviter qu'une situation semblable à celle examinée dans ces observations de vérification ne se reproduise, le Comité recommande aussi :

Que Santé Canada rende compte chaque année de ses vérifications des essais cliniques et des résultats obtenus grâce à d'autres réformes du processus d'examen des essais cliniques dans son Rapport ministériel sur le rendement, en commençant avec le rapport pour la période se terminant le 31 mars 2001. Au besoin, le Ministère devra également rendre compte des mesures prises pour corriger les problèmes relevés par les vérifications et d'autres mesures.

Les résultats observés dans cette note de vérification et les témoignages entendus nous font nous interroger sérieusement sur le rôle de Santé Canada dans le développement et l'homologation des médicaments. Par conséquent, le Comité recommande :

Qu'un Comité permanent de la Chambre des communes soit chargé d'examiner la manière dont les médicaments sont développés, mis à l'essai et homologués pour la vente au Canada.

Conclusion

Le Comité accorde une grande importance à la santé et à la sécurité des militaires, hommes et femmes, qui servent notre pays et, en fait, à la santé et à la sécurité de toute la population canadienne. Les Canadiens s'attendent à ce que Santé Canada prenne toutes les mesures raisonnables pour s'assurer de l'innocuité et de l'efficacité des médicaments vendus au pays. Ils s'attendent également à ce que le ministère de la Défense nationale prenne toutes les mesures nécessaires pour protéger la santé et la sécurité des personnes qui risquent leur vie pour le pays. À cet égard, les compromis, l'inobservation des priorités, l'allocation de ressources insuffisantes et le manque de communication entre divisions ou entre ministères ne sauraient être tolérés.

Les mesures prises par le ministère de la Défense nationale et celles prévues par Santé Canada, quoique tardives, sont les bienvenues. Le Comité reconnaît la sincérité des personnes en cause et a pris note de l'opinion de

Santé Canada selon laquelle le système est déjà sûr. Néanmoins, les systèmes sont sûrs uniquement si leurs règles sont appropriées et rigoureusement appliquées. Et tous les témoins ont reconnu qu'il y avait toujours moyen de renforcer un système, aussi sûr soit-il. Comme M. Michols l'a déclaré, « c'est le moment ».

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (séances n°4 et 9) sont déposés.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 25 février 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Après avoir étudié le chapitre 1 du Rapport du vérificateur général du Canada d'avril 1999 (Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquants), le Comité permanent des comptes publics a convenu de présenter le rapport ci-après.

Introduction

Service correctionnel Canada (le Service ou SCC) assume deux importantes responsabilités dans le cadre de l'appareil judiciaire pénal du Canada : l'incarcération des délinquants et leur réinsertion sociale sans risque pour la collectivité. Au cours des dernières années, le vérificateur général du Canada a mené plusieurs vérifications sur l'accomplissement de ces responsabilités par le Service. Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a examiné les résultats de ces vérifications et a déposé plusieurs rapports sur le sujet. Ces rapports et les recommandations qu'ils contiennent étaient destinés à aider le SCC dans ses efforts pour devenir plus efficace et rentable tout en veillant à ce que les délinquants soient traités de façon à mieux garantir la sécurité des Canadiens.

Dans son rapport d'avril 1999, le vérificateur général a rendu public les résultats d'une nouvelle vérification d'un large éventail d'activités réalisées par le Service et ayant pour objectif général la réinsertion sociale sans risque des délinquants. Étant donné qu'il s'est déjà penché sur la question et qu'il continue de s'intéresser à la réinsertion efficace et sans risque, le Comité a décidé d'examiner les résultats de cette dernière vérification. Il a donc rencontré, le 25 novembre 1999, Mme Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, M. Ron Wolchuk, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification au Bureau du vérificateur général du Canada, et M. Ole Ingstrup, commissaire de Service correctionnel Canada.

Contexte

La réinsertion sociale des délinquants est un devoir que Service correctionnel Canada assume dès le premier jour d'incarcération et qui se prolonge jusqu'à l'expiration de la peine. Les délinquants qui entrent dans le système carcéral sont évalués (évaluation à l'admission) afin de déterminer le niveau de risque qu'ils présentent, le niveau de sécurité qui s'impose et le juste mélange de programmes nécessaires (plan correctionnel) pour les aider à affronter les facteurs qui ont contribué au comportement criminel. Ce processus qui comprend l'évaluation, l'élaboration du plan correctionnel et l'achèvement des programmes recommandés, doit se produire avant que le délinquant n'atteigne la première date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Pendant cette phase, qui se déroule en établissement carcéral, le Service doit préparer un rapport à l'intention de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour aider cette dernière à déterminer si un délinquant peut être mis en liberté conditionnelle. Le Service réévalue également les délinquants une fois par année afin de déterminer si les programmes correctionnels sont efficaces et si le niveau de sécurité convient toujours. Pour le délinquant à qui est octroyée la libération conditionnelle, une deuxième phase du processus de réinsertion se déroule dans la collectivité. Il incombe au Service de surveiller les délinquants durant cette phase critique pendant laquelle les peines sont toujours en vigueur et le danger potentiel pour le public est à son maximum.

Or, les vérifications antérieures ont révélé des lacunes à toutes les étapes du processus. La documentation officielle dont a besoin le Service pour une première évaluation des délinquants arrivait souvent en retard ou

n'arrivait pas du tout. L'évaluation et la réévaluation des détenus ont souvent donné lieu à leur incarcération dans des établissements dont le niveau de sécurité ne correspondait pas aux risques qu'ils présentaient. Les délinquants n'avaient souvent pas terminé leur programme quand arrivait la première date d'admissibilité à la libération conditionnelle, de sorte que bon nombre d'entre eux restaient en établissement plus longtemps qu'ils n'auraient dû. Tous ces éléments ont contribué à nuire à la réinsertion, mettant à rude épreuve la capacité des établissements de loger les détenus et causant l'accroissement des coûts pour le Service. En outre, le Service n'assurait pas une surveillance adéquate des délinquants en libération conditionnelle. Les ressources de SCC affectées à la réinsertion étaient souvent largement concentrées à l'étape carcérale, de sorte que les programmes réalisés dans la collectivité étaient inadéquats. La communication était mauvaise entre les employés du Service chargés de la réadaptation en établissement et ceux dans la collectivité, et elle n'était guère mieux entre ces employés et la direction de SCC. Bref, il y avait beaucoup à faire pour que le système puisse être réputé efficace, efficient, rentable et, par-dessus tout, sécuritaire.

Observations et recommandations

Les conclusions présentées dans le rapport du vérificateur général d'avril 1999, contrairement à celles des vérifications précédentes, sont encourageantes. Le Service a admis qu'il devait modifier en profondeur sa culture organisationnelle et ses processus. Il a adopté un ambitieux projet visant à effectuer des améliorations dans ces deux domaines. En février 1999, suite aux travaux d'un groupe de travail sur la réinsertion, à trois examens nationaux et à plusieurs projets pilotes simultanés, SCC a mis en œuvre l'opération Retour à l'essentiel dans toutes ses régions. Cette initiative visait à réduire le chevauchement des tâches et la duplication de l'information, à regrouper les rapports sur les délinquants et à améliorer la communication et la coordination entre les agents de mise en liberté conditionnelle en établissement et dans la collectivité.

Le Service a aussi pris d'autres mesures, plus immédiates, pour améliorer le processus de réinsertion, notamment :

- améliorer l'organisation de l'administration centrale, qui dirige et coordonne l'ensemble des changements touchant le processus de réinsertion des délinquants;

- élaborer et mettre en œuvre un cadre d'évaluation afin de déterminer l'efficacité des programmes d'intervention. En vertu d'une nouvelle politique, chaque programme de réadaptation doit être assorti d'objectifs clairs, de critères pour la sélection des participants et d'un processus d'évaluation des progrès marqués par ces derniers. Le Service a ensuite mis sur pied des groupes de spécialistes chargés d'approuver les programmes, lesquels sont approuvés de nouveau tous les cinq ans;

- adopter une approche plus équilibrée à l'égard de la programmation en établissement et dans la collectivité;

- améliorer les outils et les processus d'évaluation des risques chez les détenus;

- améliorer l'information sur le rendement pour ce qui est des activités de gestion des cas, c'est-à-dire notamment accroître la capacité d'obtenir, d'organiser et d'analyser les données sur le rendement de façon plus opportune; et

- faire en sorte que les activités sur les leçons apprises et le partage des meilleures pratiques soient un élément réel de la culture organisationnelle du Service.

Dans son rapport, et lors de la déclaration préliminaire du Comité, le Bureau du vérificateur général a exprimé sa conviction que le Service « a fait des efforts concertés pour donner suite » à bon nombre des préoccupations et observations antérieures du vérificateur général et « est dans la bonne voie » maintenant comme en témoignent les initiatives susmentionnées.

Cependant, le vérificateur général estime que, malgré les progrès marqués, Service correctionnel Canada a encore des améliorations à apporter dans les domaines suivants :

- obtenir à point nommé les documents officiels nécessaires pour l'évaluation des délinquants;
- préparer plus rapidement les cas en vue de respecter la première date de mise en liberté conditionnelle du délinquant;
- établir une stratégie opérationnelle claire en matière de programmes d'emploi;
- produire des rapports de meilleure qualité sur la réinsertion sociale des délinquants à l'intention de la Commission nationale des libérations conditionnelles; et
- améliorer le respect des normes nationales régissant la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.

Bien qu'heureux des progrès marqués par son organisme et des conclusions dans l'ensemble favorable du vérificateur général, le commissaire du Service a déclaré au Comité qu'il n'était pas très enchanté des conclusions du rapport et que les bonnes nouvelles que contenait ce dernier n'étaient pas suffisantes. *M. Ingstrup a ensuite dit souscrire entièrement aux neuf recommandations du vérificateur général et s'est engagé et a engagé SCC à y donner suite.* Il a aussi accepté de présenter au Comité le plan d'action élaboré par SCC pour donner suite aux recommandations (1620), et le Comité attend ce document prochainement.

Le Comité applaudit à l'attitude du commissaire qui accepte les conclusions et recommandations de la vérification et se montre déterminé à s'en servir pour améliorer la réinsertion des délinquants. Le Comité souhaite aider Service correctionnel Canada dans ses efforts et, dans cet esprit, lui offre ses propres observations et recommandations.

Comme souligné ci-dessus, il importe que le Service reçoive la documentation requise au moment où le délinquant arrive dans le système. SCC a établi que les documents suivants lui sont nécessaires : une version officielle de l'infraction commise (les documents de la cour, le rapport de police ou le rapport présentenciel), le casier judiciaire détaillé du délinquant et le rapport sur l'enquête communautaire postsentencielle qui porte sur divers éléments comme l'historique d'emploi du délinquant, ses relations familiales, ses problèmes de comportement et l'information sur la victime.

Si SCC n'obtient pas ces documents à temps, il s'ensuit une réaction en chaîne dans tout le processus de réinsertion, minant son efficacité et exposant éventuellement la société à des risques inutiles. Le Comité juge donc assez inquiétant de savoir qu'environ un quart de la documentation n'est toujours pas reçue pendant la période de 56 jours prescrite par SCC et que « les agents de libération conditionnelle devaient remplir de nombreux formulaires d'évaluation initiale avant de recevoir les rapports de police désirés ou les enquêtes communautaires postsentencielles, ou les deux ».

Le Service a accepté de respecter la recommandation du vérificateur général voulant qu'il cherche des façons d'obtenir plus rapidement les documents voulus, mais a ajouté qu'il n'a aucune façon d'obliger les organismes externes à fournir l'information plus rapidement. Or, il faut souligner que le vérificateur général avait déjà constaté qu'entre juillet et septembre 1998, moins de 40 p. 100 des rapports d'enquêtes communautaires postsentencielles avaient été préparés dans la période de 30 à 45 jours fixée par le Service. Pourtant ces documents ne proviennent pas d'organismes extérieurs; ils sont produits par le Service lui-même. Celui-ci doit donc effectuer des améliorations dans un domaine qui est censé relever entièrement de lui. Le Comité est sensible à la volonté du commissaire d'exercer ce contrôle et recommande :

Que Service correctionnel Canada élabore et mette en œuvre un plan d'action pour faire en sorte que toutes les enquêtes communautaires postsentencielles soient préparées et remises dans les délais. Ce plan d'action doit prévoir les moyens à utiliser à cette fin et une date cible de mise en œuvre et être soumis au Comité permanent des comptes publics au plus tard le 30 avril 2000. SCC indiquera les progrès marqués quant à la mise en œuvre de ce plan dans ses rapports sur le rendement, à partir de celui pour la période se terminant le 31 mars 2001.

Bien qu'il sache que le Service ne peut pas obliger d'autres organismes à fournir l'information voulue, le Comité estime que cela ne devrait pas l'empêcher de prendre d'autres mesures à sa disposition. En effet, le Comité constate que dans quatre de ses régions, le Service a conclu des protocoles d'entente et des accords avec les gouvernements provinciaux et les municipalités afin de recevoir les documents à temps. Dans cette optique, le Comité recommande :

Que Service correctionnel Canada fasse des efforts concertés dans toutes ses régions pour obtenir la collaboration d'organismes externes afin de recevoir à temps les documents nécessaires pour évaluer les délinquants à l'admission et qu'il fasse rapport au Parlement sur les progrès marqués à cet égard dans ses rapports annuels sur le rendement, à partir de celui pour la période se terminant le 31 mars 2001.

Une fois terminée l'évaluation à l'admission, un plan correctionnel est établi. Les délinquants doivent terminer le programme de réadaptation que leur prescrit le plan avant la date à laquelle ils deviennent admissibles pour la première fois à la libération conditionnelle. Le vérificateur général constate dans son rapport que « Le défaut de préparer les délinquants à temps pour leur première date d'admissibilité à la libération conditionnelle peut compromettre leur chance de réinsertion sociale sans risque pour la société ». Il ajoute qu'en date de novembre 1998, 21 p. 100 des délinquants incarcérés n'avaient pas eu d'audience de mise en liberté devant la Commission nationale des libérations conditionnelles et que leur date d'admissibilité à la semi-liberté ou à la mise en liberté conditionnelle totale était passée. La situation est parfois attribuable au choix du délinquant, mais elle peut aussi être la conséquence de l'incapacité du Service à préparer à temps le cas du délinquant.

Dans le cadre de son examen du processus de gestion des cas à SCC, le vérificateur général a constaté qu'il arrive souvent que SCC ne respecte pas ses propres échéanciers. Un tiers environ des délinquants qui purgent des peines de deux à trois ans n'ont pas été évalués dans les 56 jours fixés comme limite par SCC. En 1996, le vérificateur général a estimé qu'en moyenne trois programmes de réadaptation étaient prescrits pour les délinquants à faible risque et à besoins minimes et que le plus court laps de temps possible pour terminer les trois programmes était de 105 jours. Or, en 1998, les délinquants ne disposaient que de 60 jours pour compléter leur programme avant la première date d'admissibilité à la libération conditionnelle. L'opération Retour à l'essentiel vise à prévoir 106 jours pour compléter les programmes, les évaluations et la préparation des rapports à temps pour respecter les exigences de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui souhaite avoir la documentation au moins 21 jours avant l'audience. Cet objectif, bien qu'ambitieux, ne laisse pratiquement aucun jeu pour les éventuels retards ou imprévus. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Service correctionnel Canada redouble d'efforts afin d'offrir le plus de temps possible pour compléter les évaluations à l'admission, les plans correctionnels, les programmes de réadaptation et les rapports, avant la première date d'admissibilité à la libération conditionnelle. SCC indiquera les progrès marqués à cet égard dans ses rapports sur le rendement, à partir de celui pour la période se terminant le 31 mars 2001.

Dans son rapport, le vérificateur général attire également l'attention sur la médiocrité des rapports que préparent les agents de correction à l'attention de la Commission nationale des libérations conditionnelles. En 1997, le Service a constaté que des plus de 3 000 documents examinés, 48 à 78 p. 100 étaient conformes aux exigences de qualité. Le vérificateur général a effectué sa propre enquête et a constaté que 11 p. 100 des rapports étaient médiocres, proportion qui passait à 16 p. 100 dans le cas des rapports sur les délinquants à risque élevé.

Quand il a témoigné devant le Comité le 22 avril 1997, M. Ingstrup avait déclaré que le Service mettait en œuvre un processus par lequel le personnel d'exécution connaîtrait les attentes en matière de qualité et les appliquerait toujours. Il avait ajouté que les cadres axiaux seraient tenus de revoir le travail de leurs effectifs en fonction des normes de qualité de SCC et de fournir des commentaires immédiats, pratiques et constructifs. Le Comité est déçu de constater que ces efforts n'ont pas entraîné d'amélioration notable et recommande :

Que Service correctionnel Canada donne à ses agents de correction une formation approfondie sur la préparation de rapports à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles, qu'il veille à ce que ses cadres supérieurs élaborent des marches à suivre qui garantiront la production de rapports répondant aux normes de qualité qu'exigent le Service et la Commission nationale des libérations conditionnelles. SCC indiquera les progrès marqués à cet égard dans ses rapports sur le rendement, à partir de celui pour la période se terminant le 31 mars 2001.

On admet de façon générale que les programmes conçus pour améliorer les chances d'un délinquant de trouver un emploi utile une fois qu'il a quitté l'établissement correctionnel est un élément clé du succès de la réinsertion. Bien qu'il constate plusieurs améliorations depuis la dernière vérification, le vérificateur général déclare qu'« il est loin de disposer de renseignements suffisants sur la rentabilité des divers types de programmes d'emploi » et que « l'incertitude à propos de la priorité relative de ces programmes et de leur contribution à la réinsertion sociale efficace des délinquants » persiste. Il ajoute que les besoins des délinquants en matière d'emploi ne sont pas toujours adéquatement appariés aux programmes offerts par CORCAN, un organisme de service spécial relevant de SCC. Le Comité est fermement convaincu qu'un emploi significatif est un élément essentiel à la prévention du récidivisme et que les délinquants doivent quitter les établissements pourvus des compétences nécessaires pour obtenir ce genre d'emploi. Le Comité recommande par conséquent :

Que Service correctionnel Canada évalue régulièrement la rentabilité de ses programmes d'emploi, qu'il apporte les correctifs nécessaires suite à cette évaluation et qu'il fasse rapport des résultats de l'évaluation et des correctifs au Parlement dans le cadre de ses rapports annuels sur le rendement, à partir de celui pour la période se terminant le 31 mars 2001.

Le Comité recommande aussi :

Que, d'ici le 15 septembre 2000, Service correctionnel Canada élabore et mette en œuvre une stratégie conçue pour offrir aux délinquants des programmes d'emploi qui répondent adéquatement à leurs besoins et qu'il soumette cette stratégie au Comité permanent des comptes publics avant cette date.

Dans le cadre des ententes actuelles, la plupart des délinquants sont admissibles à une mise en liberté avant l'expiration de leur peine. Le délinquant qui quitte l'établissement correctionnel dans ce genre de conditions purge donc le reste de sa peine dans la collectivité, sous la surveillance de SCC. Le vérificateur général signale que le Service consacre maintenant plus d'attention à ses responsabilités de surveillance dans la collectivité. Cependant, il ajoute qu'en février 1998, le Service a constaté qu'il avait encore de la difficulté à s'assurer qu'il y avait suffisamment de contacts entre son personnel et les délinquants sous surveillance communautaire. Il a souligné en particulier que le pourcentage de délinquants avec qui on n'a pas communiqué suffisamment a fluctué de 11 à 38 p. 100 dans les cinq régions de SCC. Celui-ci avait l'intention de mettre en œuvre une formule d'attribution de la charge de travail dans la collectivité en juin 1999. Cette formule est censée faire en sorte que les agents de libération conditionnelle œuvrant dans la collectivité aient suffisamment de temps pour respecter les normes du Service en ce qui concerne la fréquence des contacts avec les délinquants sous surveillance communautaire. Le Parlement et les Canadiens doivent avoir la garantie que les délinquants sont adéquatement surveillés à cette étape cruciale, et le Comité recommande par conséquent :

Que Service correctionnel Canada présente dans ses rapports annuels sur le rendement, à partir de celui pour la période se terminant le 31 mars 2000, des données sur les résultats obtenus au moyen de la nouvelle formule sur l'attribution de la charge de travail dans la collectivité.

L'efficacité et l'utilisation des outils d'évaluation du risque à SCC préoccupent profondément le Comité. Quand ils ont interrogé M. Ingstrup, plusieurs membres du Comité ont mentionné de récentes évasions dans des établissements correctionnels, estimant que c'est la mauvaise qualité ou la mauvaise utilisation des outils d'évaluation, ou les deux, qui ont causé ces incidents.

Le Service utilise l'Échelle de classement par niveau de sécurité pour fixer le niveau de sécurité de l'établissement où le délinquant doit être placé. Les agents de libération conditionnelle peuvent cependant faire modifier le pointage qu'indique l'échelle pour faire replacer le délinquant à un niveau de sécurité différent. Le Comité a déjà exprimé certaines inquiétudes concernant ces modifications, appelées dérogations, jugées trop fréquentes. Réagissant à ces préoccupations, le Service a ajusté l'Échelle de classement par niveau de sécurité en juin 1998 pour que 34 p. 100 des délinquants soient placés dans des établissements à sécurité minimale (au lieu de 15 p. 100 précédemment). Cette mesure a réduit le nombre de dérogations, mais le Comité se demande s'il s'agit ou non de la bonne approche à utiliser. Même si le vérificateur général n'a constaté aucune indication d'une augmentation appréciable du nombre d'évasions suite à cette mesure, le Comité estime qu'il faut approfondir la question. Il recommande par conséquent :

Que Service correctionnel Canada surveille de près le nombre et la fréquence des évasions chez les délinquants qui ont été placés dans des établissements à sécurité minimale suite à des évaluations découlant de l'Échelle de classement par niveau de sécurité et qu'il présente cette information au Parlement dans ses rapports annuels sur le rendement, à partir de celui pour la période se terminant le 31 mars 2000.

Le Comité sait que le Service a examiné ses outils d'évaluation du risque sous l'angle de l'intégrité scientifique mais estime qu'il n'a pas vérifié suffisamment si les agents de libération conditionnelle appliqueront ces outils de façon uniforme et prévisible. Le Comité est fermement convaincu qu'il faut effectuer les tests manquants dans ce domaine et recommande :

Que Service correctionnel Canada prenne immédiatement des mesures pour vérifier la fiabilité des instruments d'évaluation du risque afin de déterminer si le personnel les utilise de façon uniforme et prévisible.

Le commissaire de Service correctionnel Canada souligne que bon nombre des problèmes cernés par la dernière vérification ainsi que les précédentes seront réglés au moyen de l'opération Retour à l'essentiel. Le Service a lancé cette opération dans toutes ses régions en février 1999, il y a donc trop peu de temps pour présenter des résultats au Comité. Celui-ci estime que le Parlement doit être à même d'évaluer les résultats de cette opération par rapport aux coûts et aux objectifs. Le Comité recommande donc :

Que Service correctionnel Canada présente dans son rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2000 un exposé détaillé des résultats obtenus par l'opération Retour à l'essentiel. L'exposé doit établir des liens entre les résultats de l'opération, d'une part, et les objectifs et les coûts de conception, de mise en œuvre et de fonctionnement, d'autre part. Il doit également souligner clairement les domaines où l'opération est censée donner suite aux recommandations formulées par le vérificateur général du Canada.

Dans le cadre de sa Stratégie d'information financière (SIF), le gouvernement du Canada a l'intention d'adopter la comptabilité d'exercice pour toutes les opérations. La transition, qui sera terminée en 2001, devrait fournir aux gestionnaires des ministères une meilleure information financière pour leurs décisions quotidiennes. Le Comité appuie la Stratégie et s'attend à ce qu'elle soit mise en œuvre convenablement et en temps utile. Par conséquent, conformément à la conviction du Comité que l'utilisation de l'information financière générée par la SIF améliorera la conception, la réalisation et l'efficacité des programmes, le Comité recommande :

Que Service correctionnel Canada respecte l'objectif de mise en œuvre de la SIF, qu'il veille à ce que l'information financière ainsi produite soit entièrement intégrée dans tous les aspects de la

planification, de la conception de programmes et des processus de mesure du rendement et de préparation de rapports et qu'il présente cette information et les résultats de son utilisation dans les rapports sur le rendement, à partir de celui pour la période se terminant le 31 mars 2001.

Conclusion

Lors de ses observations finales, Mme Barrados a déclaré au Comité que le Bureau du vérificateur général du Canada est ravi de voir à quel point le Service prend au sérieux le rapport de vérification et agit avec diligence pour régler les questions soulevées (1705). Le Comité aussi est sensible au fait que le Service a reconnu qu'il lui reste encore du travail à faire et à sa réaction favorable à l'égard du rapport et des recommandations du vérificateur général. Le Comité s'attend à ce que ses propres observations et recommandations jouissent du même accueil.

Service correctionnel Canada joue un rôle clé dans l'appareil de justice pénale au pays. La population canadienne dépend du Service pour assurer la réadaptation des délinquants et veiller à ce qu'ils réintègrent la société de façon sécuritaire. Le Comité sait bien que la tâche n'est pas facile. Toutefois, ce fait même souligne l'absolue nécessité de réaliser chaque étape avec soin. Le Comité suivra avec grand intérêt le Service et ses efforts pour mettre en place les mesures promises afin de voir si ces dernières produiront les résultats espérés.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*séances n^os^ 6 et 13*) sont déposés.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

F12

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 25 février 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics, après avoir examiné *les Comptes publics du Canada 1998-1999*, a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

Les *Comptes publics du Canada* résument les opérations du gouvernement canadien pendant l'année financière, qui prend fin le 31 mars de chaque année. Ils englobent, entre autres, les éléments suivants : l'actif et le passif du gouvernement, ses recettes et dépenses, le déficit accumulé, les changements dans la situation financière ainsi qu'un état des opérations.

Ces états financiers sont présentés au vérificateur général du Canada, qui vérifie et fournit une opinion indépendante. Les états ainsi que l'opinion du vérificateur général sont déposés à la Chambre des communes au titre des *Comptes publics du Canada* et sont renvoyés pour examen au Comité permanent des comptes publics.

Le 26 octobre 1999, les *Comptes publics du Canada 1998-1999*, ont été déposés à la Chambre des Communes et renvoyés au Comité permanent des Comptes publics. Le 16 novembre 1999, le Comité s'est réuni pour en faire l'examen. M. Denis Desautels (FCA), vérificateur général du Canada, M. Ron Thompson, vérificateur général adjoint, et M. John Hodgins, directeur principal, Opérations de vérification, ont comparu comme témoins pour le Bureau du vérificateur général du Canada. M. J. Colin Potts, sous-contrôleur général, M. Richard Neville, secrétaire adjoint et contrôleur général adjoint et M. John Morgan, directeur, politique comptable du gouvernement, ont comparu comme témoins pour le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le présent rapport fait état des observations et recommandations du Comité par suite de cette réunion.

Observations et recommandations

En vertu de l'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général examine les états financiers exigés par la *Loi sur la gestion des finances publiques* et figurant dans les Comptes publics, et

> « Indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. »

Le vérificateur général est donc tenu d'exprimer une opinion sur les aspects suivants :

Fidélité : Les états financiers donnent-ils une image fidèle de l'information ?

Conformité : Les états financiers ont-ils été préparés conformément aux conventions comptables énoncées par le gouvernement?

Uniformité : Les conventions comptables énoncées par le gouvernement ont-ils été appliquées de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent ?

Dans son commentaire d'introduction, le vérificateur général a fait la déclaration suivante :

« Au cours des trois dernières années, j'ai exprimé des préoccupations sérieuses au sujet d'importantes opérations que le gouvernement a portées aux états financiers à la fin de l'exercice. Cette année, je n'ai pas de telles préoccupations et mon opinion sur les états financiers de 1999 du gouvernement ne comporte aucune réserve. Je suis, par conséquent, en mesure d'informer les parlementaires que ces états financiers donnent une image fidèle de la situation financière globale du gouvernement au 31 mars 1999. »

Par ailleurs, une opinion sans réserve sur les états financiers de 1999 du gouvernement permet aux parlementaires de comparer, avec confiance, les projections présentées dans la *Mise à jour économique et financière*, préparée par le ministère des Finances, avec les données crédibles de 1999. Le vérificateur général a insisté que les états financiers annuels et sa vérification de ces états constituent un lien important de la chaîne de reddition de comptes.

Le vérificateur général a également invité les membres du Comité d'étudier les commentaires sur les observations supplémentaires suivantes :

- La signification de l'opinion du vérificateur général;
- La comptabilisation du supplément de 3,5 milliards de dollars au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS);
- La Stratégie d'information financière ou la SIF;
- Le problème de la présentation au net qui perdure tout en prenant une plus grande envergure;
- La publication des états financiers en temps opportun;
- Les comptes de service et de réduction de la dette; et
- Les améliorations apportées au *Rapport financier annuel* cette année.

Finalement, le vérificateur général a annoncé qu'il présentera un chapitre distinct sur la SIF dans son prochain rapport annuel au Parlement. Il a indiqué aussi que le rapport annuel comprendra également une observation de vérification au sujet des états financiers du Compte d'assurance-emploi.

Dans *les Comptes publics du Canada 1998-1999*, le vérificateur général a donné l'avis suivant sur les états financiers du compte d'assurance-emploi :

« ...donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du Compte de l'assurance-emploi au 31 mars 1999 ainsi que des résultats de son exploitation et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé a cette date selon les conventions comptables énoncées dans la note 2 afférente aux états financiers. »

Le vérificateur a ensuite ajouté :

« J'aimerais attirer votre attention sur le fait que l'excédent du Compte d'assurance-emploi a augmenté de 7,3 milliards de dollars au cours de l'exercice et atteint maintenant 21 milliards de dollars. Selon la *Loi sur*

l'assurance-emploi et tel que décrit dans la note 5 des états financiers, les taux de cotisation doivent permettre, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisants pour couvrir les dépenses authorisées, tout en maintenant une certaine stabilité des taux. La Loi ne définit pas le niveau d'excédent ou de réserve nécessaire pour atteindre cet objectif. »

Selon l'avis du vérificateur général, compte tenu du niveau actuel de l'excédent, il serait souhaitable de clarifier et divulguer les facteurs qui serviraient à établir un niveau approprié de réserve.

Les membres du Comité ont démontré un intérêt particulier sur la question de la transparence du processus de la détermination des taux de cotisation et de l'excédent dans le Compte de l'assurance-emploi. Une des questions posées était de savoir si tout excédent réalisé dans le Compte d'assurance-emploi représentait un engagement financier du gouvernement fédéral envers les contribuables canadiens.

Le Comité a questionné à plusieurs reprises le vérificateur général sur ce point. Le vérificateur général a précisé que le Compte d'assurance-emploi n'était pas un compte proprement dit mais plutôt un compte de suivi, qui enregistre des transactions, qu'elles soient des entrées (cotisations, amendes, pénalités, intérêts, remboursements, etc.) ou des sorties (versements de prestations d'assurance-emploi) de fonds. Les entrées de fonds sont versées au Trésor et créditées au Compte d'assurance-emploi et les sorties de fonds sont payées sur le Trésor et portées au débit du Compte. Quant à la question à savoir si un excédent sur le Compte d'assurance-emploi représente un engagement financier, le vérificateur à répondu que :

> « …lorsque que nous parlons d'un excédent de 21 milliards de dollars, cela signifie simplement que le gouvernement à perçu pour 21 milliards de dollars de plus qu'il en a versé sur une base cumulative. Cette opération ne crée aucun engagement financier envers quiconque. »

Le Comité a également considéré la question de la détermination du taux de cotisation du Compte de l'assurance-emploi. Lorsqu'il a été interrogé sur ce sujet, le vérificateur a partagé avec le Comité ses préoccupations concernant le processus établi pour fixer le taux de cotisations. Selon M. Desautels, ce processus manque de transparence, la Commission de l'assurance-emploi du Canada devrait divulguer au Parlement les facteurs principaux qu'elle a pris en considération lorsqu'elle détermine le niveau des réserves accumulées dans le Compte d'assurance-emploi.

Le vérificateur a continué :

> « Alors que dans les études actuarielles, qui sont maintenant publiques, on suggérait qu'un surplus de 10 à 15 milliards de dollars serait suffisant. Non seulement on a besoin de continuer à être transparent mais je pense qu'on doit mieux expliquer pourquoi on a établi des taux de cotisation qui nous amènent à une réserve de 21 milliards de dollars alors que l'actuaire du Ministère disait qu'un excédent de 10 à 15 milliards serait suffisant. »

À titre de précision, selon l'article 66 de la *Loi de l'assurance-emploi*, c'est la Commission d'assurance-emploi du Canada qui fixe le taux de cotisation « avec l'agrément du gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre et du ministre des Finances ». Le rapport de l'actuaire en chef sur le taux de cotisation de l'assurance-emploi est publié au même moment où le ministre du Développement des ressources humaines et le ministre des Finances annoncent conjointement le taux de cotisation. La déclaration commune contient de l'information sur le taux de cotisation mais ne donne aucune autre indication quant aux facteurs que la Commission à retenue lors de la détermination du taux de cotisation.

Compte tenu que la *Loi sur l'assurance-emploi* demeure imprécise sur le niveau d'excédent ou de réserves qui serait permis, personne ne peut déterminer si les excédents sur le Compte d'assurance-emploi sont excessifs ou non. Tout ce la Loi stipule c'est que le gouvernement fixe le taux de cotisation qui permet le mieux, au cours d'un

cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisants pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi et maintenir une certaine stabilité des taux.

Ainsi le Comité des Comptes publics propose la recommandation suivante :

Que Développement des ressources humaines Canada divulgue au Parlement l'ensemble des facteurs que la Commission de l'assurance-emploi du Canada utilise lorsqu'elle établit le taux de cotisation, et ainsi le niveau des réserves requises du Compte de l'assurance-emploi.

Le Comité a ensuite interrogé le vérificateur général sur le progrès de la Stratégie d'information financière (SIF) et si le gouvernement était en mesure de compléter la conversion à la comptabilité d'exercice intégrale pour la date de mise en œuvre, qui est prévue pour le 1er avril 2001.

Selon l'avis du vérificateur, il est très important que le gouvernement respecte l'échéancier qu'il s'est établi et de ne pas prolonger indûment la période de la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière (SIF). Il mentionne que d'autres pays ont réussi de réformer leurs systèmes comptables et financiers à l'intérieur d'une période de temps relativement plus courte.

Le vérificateur général pense qu'il serait peut-être temps opportun que le gouvernement re-examine s'il consacre suffisamment de ressources compétentes et expérimentées à ce projet pour assurer une mise en œuvre complète de la SIF et selon les délais prescrits.

Si la mise en œuvre de la SIF risque dépasser son échéancier, le vérificateur général a continué, le gouvernement peut considérer des partenariats avec le secteur privé pour accélérer le processus de conversion à la comptabilité d'exercice intégrale.

En dernier lieu, le vérificateur général observe que le projet bénéficie de l'appui des sous-ministres ainsi des administrateurs en chef d'organismes d'État, mais leur engagement n'est pas entier et a besoin être raffermi. Il suggère d'obtenir de chaque sous-ministre un engagement ferme à l'égard de la mise en œuvre intégrale de la Stratégie d'information financière.

Dans son allocution d'ouverture, le sous-contrôleur général du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, M. J. Colin Potts, à dit au sujet de la SIF :

« Il est aussi très important aux yeux du gouvernement de constater que le vérificateur général appuie sans réserve notre objectif de mise en œuvre de la Stratégie d'information financière (SIF) en 2001-2002. Dans ses observations, celui-ci a reconnu les progrès que nous avons accomplis jusqu'à maintenant. Nous sommes conscients que malgré le travail considérable encore requis pour atteindre cet objectif, nos efforts seront amplement justifiés. Nous croyons qu'en bout de ligne, nous aurons amélioré de manière notable les rapports financiers au sein des ministères et à l'échelle nationale, ce qui se traduira, avec le temps, par la prise de décision plus efficace à l'échelle du gouvernement. Le vérificateur général a indiqué qu'il traiterait plus amplement de cette question dans le rapport qu'il déposera à la fin de novembre. Si le Comité le désire, il nous fera plaisir de le rencontrer à ce sujet, suite au dépôt du rapport. »

Le sous-contrôleur-général ajoute :

« Cependant, la transition à la comptabilité d'exercice intégrale ne va pas sans risques. Elle suppose des efforts considérables et des changements à nos méthodes et à nos systèmes ainsi que la formation du personnel, tant financier que non financier. Au cours des trois prochaines années, nous entendons gérer ces risques de manière à assurer une transition aussi harmonieuse que possible. Cette transition entraîne des changements à un certain nombre de conventions comptables. Le vérificateur général est d'accord avec

notre stratégie qui consiste à effectuer tous les changements nécessaires au cours d'une seule année financière plutôt que de les étaler sur plusieurs. »

Le Comité a interrogé le sous-contrôleur général si l'initiative de la SIF avançait selon l'échéancier établi.

Le sous-contrôleur général a rappelé au Comité que la SIF était composé de trois éléments : la mise à jour des politiques et procédures comptables, le renouvellement des systèmes comptables dans l'ensemble des ministères et agences, et finalement, la formation du personnel. Quant à la première étape, c'est-à-dire celle de convertir les politiques et procédures comptables à la comptabilité d'exercice intégrale, le sous-contrôleur général a affirmé que les politiques de base étaient déjà en place mais qu'il restait encore du travail pour assister les ministères dans l'interprétation de ces nouvelles politiques et procédures.

La deuxième composante, celle du renouvellement des systèmes comptables, qui a débutée en 1999, s'étalera sur une période de trois ans. Le sous-contrôleur général a annoncé au Comité que depuis le 1er avril 1999 la mise en œuvre des nouveaux systèmes centraux était complétée, en conformité avec l'échéancier. Certains ministères ont déjà converti leurs systèmes, tandis que beaucoup d'autres ministères sont prévus compléter leur renouvellement pour le 1er avril 2000. La SIF requiert le renouvellement de tous les systèmes comptables du gouvernement fédéral avant la date butoir du 1er avril 2001. Le sous-contrôleur général, M. J. Colin Potts, admet que cela sera un défi de taille, mais il croit que c'est réalisable selon l'échéancier prévu.

La formation du personnel est le troisième et dernier élément de la SIF. Le sous-contrôleur général admet que la formation du personnel financier et non-financier à la comptabilité d'exercice intégrale demeure un défi important mais il y a des programmes de formation déjà en place et il prévoit continuer et même accélérer l'effort de formation sur les prochains dix-huit mois.

Le Comité reconnaît l'importance que revêt pour le gouvernement l'initiative de la SIF et a sérieusement considéré les commentaires des témoins. Le Comité propose alors les recommandations suivantes :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada prenne toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre intégrale de la Stratégie d'information financière selon l'échéancier établi, en particulier, en s'assurant que le gouvernement dispose suffisamment de ressources compétentes et expérimentées pour mener à bien le projet, et de considérer des partenariats avec le secteur privé le cas où les ressources, le temps ou le talent s'avéraient insuffisants;

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada développe un système d'incitatifs pour assurer l'engagement ferme de la direction des ministères, des organismes et sociétés d'État à la mise en œuvre intégrale de la Stratégie d'information financière selon l'échéancier établi; et

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada assure la surveillance de l'initiative de la SIF pour veiller à la complétion de toutes les étapes en temps opportun, d'identifier les facteurs de risque majeurs qui pourrait compromettre la mise en œuvre du projet, proposer des mesures correctrices, et rapporter le progrès de la Stratégie d'information financière sur une base régulière au Comité permanent des comptes publics et ainsi au Parlement.

Finalement, le Comité s'est intéressé sur la question des délais de production des rapports financiers du gouvernement fédéral. Dans la section des « questions qui doivent faire l'objet d'une attention soutenue » des Comptes publics du Canada, 1998-1999, il a été question de la diffusion des états financiers en temps opportun. En général, les ministères, organismes et sociétés d'État prennent au sérieux la responsabilité de soumettre leurs états financiers en temps opportun afin qu'ils puissent être consolidés dans les Comptes publics. Cependant, selon les observations du vérificateur général, « d'autres organismes, ne manifestent pas autant d'esprit de coopération ». Ce manque de coopération retarde la diffusion des résultats financiers du gouvernement. Le vérificateur général a

recommandé « … une application plus rigoureuse des dates de rapport des ministères et organismes afin d'accélérer le processus, tant pour ce qui est de la préparation des états financiers que du cadre envisagé dans le contexte de la SIF » (*Les Comptes publics du Canada : 1998-1999*, page 1.41)

Dans son témoignage au Comité, le sous-contrôleur général, M. J. Colin Potts, à tenu les propos suivants :

« Le vérificateur général a aussi soulevé la question du délai de production de nos rapports financiers. Nous sommes d'accord avec cet objectif. Cependant, des améliorations importantes, de l'ampleur envisagée par le vérificateur général, ne seront possibles qu'après avoir mis en œuvre avec succès l'infrastructure appuyant la Stratégie d'information financière (SIF). Entre-temps, nous continuerons d'encourager les ministères à mettre toujours plus d'emphase sur l'atteinte des cibles que nous leur fixons en matière de rapports. J'aimerais ajouter que malgré les efforts additionnels considérables que les ministères ont consacrés à la mise en œuvre de nouveaux systèmes dans la transition à la SIF, nous avons réussi à finaliser les Comptes publics dans les six mois suivant la fin de l'année financière, soit plus tôt que l'année précédente ».

Le Comité a interrogé les témoins quant à savoir quel serait le meilleur délai réalisable pour la préparation des états financiers du gouvernement fédéral et d'identifier pour le Comité les ministères et organismes retardataires.

Selon M. J. Colin Potts, il serait possible, suite aux recommandations faite par le vérificateur général, de préparer des états financiers consolidés à l'intérieur d'une période de trois mois. Le sous-contrôleur général à dit que cela serait une cible souhaitable et réalisable.

Quant à l'identification des ministères, organismes et sociétés d'État qui soumettent en retard leurs états financiers, le sous-contrôleur général admettait qu'il n'avait pas en sa possession cette information mais il a insisté que le Secrétariat du Conseil du Trésor faisait tout en son pouvoir pour assurer que les ministères et organismes soumettent leurs états financiers en temps opportun aux organismes centraux responsables à la préparation des Comptes publics.

Le Comité propose la recommandation suivante :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada développe un système d'incitatifs pour assurer que l'ensemble des ministères, organismes et sociétés d'État du gouvernement fédéral préparent leurs états financiers à l'intérieur d'un délai prescrit de trois mois et de rapporter régulièrement le progrès de cette initiative au Parlement du Canada et au Comité permanent des Comptes publics par les documents de la reddition des comptes.

Le Comité a ensuite demandé au vérificateur général d'identifier les ministères retardataires. Le vérificateur général a indiqué qu'il ne disposait pas en ce moment de cette information mais il s'engageait de la fournir au comité à une date ultérieure.

Dans une lettre envoyée au comité des comptes publics et datée le 2 décembre 1999, le vérificateur général a décrit le processus de préparation et de vérification des comptes publics. De plus, il a fait état du degré de respect des ministères à l'échéance de la mi-juin fixé par le receveur général pour la présentation de leur information financière définitive. Le vérificateur général a indiqué qu'un grand nombre de ministères n'avaient pas respecté cette échéance ou avait présenté de l'information incomplète. Quoique ce document n'inclue pas de liste exhaustive, il présentait néanmoins quelques exemples de ministères, qui, pour diverses raisons, ne respectaient pas cet échéancier. Parmi ces ministères se retrouvaient : Agriculture et Agro-alimentaire, le ministère des Finances, Santé Canada, Défense nationale, Revenu national, Travaux publics et Services gouvernementaux, et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Compte tenu de leurs responsabilités de coordonner la Stratégie d'information financière (SIF), les agences centrales, particulièrement le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, doivent faire preuve de leadership et de donner le bon exemple pour l'ensemble des ministères en soumettant leur information financière définitive avant ou à la date d'échéance fixée par le receveur général.

Par conséquent, le comité recommande :

Que toutes les agences centrales responsables de la co-ordination de la Stratégie d'information financière, particulièrement le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, soumettent leur information financière définitive avant ou à la date d'échéance fixée par le receveur général et qu'ils rapportent leur progrès à respecter l'échéancier au Parlement dans leurs Rapports ministériels sur le rendement, en commençant avec le rapport pour la période se terminant le 31 mars 2001.

Conclusion

Le Comité permanent des Comptes publics reconnaît les efforts du Gouvernement du Canada quant à la préparation des états financiers consolidés et il est encouragé de constater que pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1999, le vérificateur général a offert une opinion sans réserves pour les états financiers contenus dans les *Comptes publics du Canada : 1998-1999*. Cependant, le Comité demeure conscient des nombreux défis à relever et de questions à résoudre dans la préparation des états financiers consolidés du gouvernement fédéral. Particulièrement, les questions quant-à la transparence dans la détermination du niveau des réserves dans le Compte d'assurance-emploi, la mise en œuvre intégrale de la Stratégie d'information financière dans les délais prescrits, des délais de diffusion de l'information financière, ainsi que beaucoup d'autres questions importantes. Le Comité encourage le Gouvernement du Canada, particulièrement le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, d'assumer pleinement ses responsabilités pour s'assurer de la fidélité, la conformité et de l'uniformité de l'information financière présenté au public Canadien et contenus dans les Comptes publics du Canada.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents *(réunions n^{os} 3, 10 et 13)* est déposé.

Respectueusement,

John Williams

Président

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 22 mars 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Après avoir examiné le *Rapport sur le rendement du Bureau du vérificateur général du Canada* pour l'exercice se terminant le 31 mars 1999, le Comité permanent des comptes publics a convenu d'en faire rapport comme suit :

Introduction

Le Comité permanent des comptes publics estime que les rapports ministériels sur le rendement sont un excellent moyen de renseigner le Parlement. Dans ses rapports à la Chambre des communes, le Comité recommande fréquemment que les ministères et les organismes ayant fait l'objet de vérifications fassent état de ces vérifications dans leurs documents sur le rendement. De cette façon, le Parlement et ses Comités sont informés des difficultés rencontrées dans l'exécution des programmes et des services et, idéalement, des mesures correctives qui ont été prises et des résultats qu'elles ont donnés. Le Comité croit fermement aussi que les rapports ministériels sur le rendement renseignent le Parlement, les ministères et les Canadiens sur la mesure dans laquelle les programmes et les services gouvernementaux atteignent leurs objectifs de façon efficace, économique et efficiente.

Aux yeux du Comité, la reddition de comptes et les moyens de l'assurer sont indispensables au bon fonctionnement d'un régime démocratique. Dans une démocratie, les décisions sont prises et les actions menées sur la base des pouvoirs délégués par les citoyens. Qu'ils soient élus ou nommés, les responsables du gouvernement agissent au nom des citoyens en se servant de pouvoirs et de crédits que ceux-ci leur ont accordés. Ils exercent donc une fonction d'intendance et doivent à ce titre utiliser les ressources sagement et d'une manière qui cadre avec la volonté générale de la société. Comme les fonctionnaires de gouvernements démocratiques agissent au nom des citoyens, ils doivent leur être comptables. Pour ce faire, le Parlement – qui exigent des comptes de ceux qui gouvernent au nom des citoyens – doit bien comprendre comment les fonds publics sont dépensés et à quelles fins. Les rapports sur le rendement étant destinés à fournir ce genre d'information, ils sont, en liaison avec les Comptes publics du Canada, les rapports ministériels sur les plans et les priorités et le Budget des dépenses, un élément clé dans le dispositif de reddition de comptes de la gouvernance démocratique fédérale au Canada.

Les rapports sur le rendement constituent également un outil précieux entre les mains des fonctionnaires chargés d'exécuter les grands programmes et services. Pourvu que la démarche soit bonne, la fixation des objectifs et la mesure des résultats permettent aux ministères et aux organismes d'améliorer l'efficience, l'économie et l'efficacité de leurs opérations. Voilà comment l'État arrive à coûter moins cher et à mieux fonctionner.

À cause de l'importance qu'il attache à la reddition de comptes et à la mesure et au compte rendu du rendement, le Comité a décidé d'examiner le *Rapport sur le rendement du Bureau du vérificateur général du Canada* pour l'exercice se terminant le 31 mars 1999. Le 23 novembre 1999, il a rencontré le vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels, FCA, et M. Michael McLaughlin, sous-vérificateur général, Services corporatifs, pour discuter du rendement du Bureau du vérificateur général du Canada pendant l'exercice 1998-1999.

Observations et recommandations

Il y a trois façons fondamentales d'aborder un rapport sur le rendement. La première et la plus évidente consiste à examiner le rendement lui-même. Il faut alors prendre en compte les grands facteurs qui contribuent au

bon rendement. Le rendement a-t-il atteint, dépassé ou déçu les attentes déclarées? Quelles leçons en a-t-on tirées? A-t-on pris des mesures pour améliorer un rendement décevant? A-t-on appliqué les méthodes qui ont amélioré le rendement dans un secteur dans d'autres secteurs? Le rapport sur le rendement se résume-t-il à une simple description des activités ou relie-t-il les activités aux résultats atteints et aux ressources consommées? Et ces résultats correspondent-ils aux objectifs établis? En bref, le rapport sur le rendement devrait partir des objectifs à atteindre et des résultats à obtenir et indiquer les pistes d'amélioration dans les secteurs où le rendement n'a pas été à la hauteur des attentes.

La deuxième approche consiste à examiner les objectifs et les indicateurs de rendement eux-mêmes et le processus qui a présidé à leur sélection. C'est là quelque chose de crucial car l'actuel régime de déclaration du rendement est fondé largement sur l'auto-évaluation. C'est dire que l'entité qui fait rapport de son rendement définit également les objectifs à atteindre, établit les indicateurs de réalisation, évalue les résultats et en fait rapport. Par conséquent, l'examen du rapport sur le rendement d'une entité devrait comprendre un examen de l'opportunité des objectifs et des indicateurs utilisés ainsi que du processus qui a présidé à leur sélection.

Enfin, il faut prêter attention à la façon dont l'information sur le rendement est présentée sur le plan de la clarté et de la cohésion. C'est d'autant plus important que les rapports sur le rendement ne soient pas conçus comme des documents autonomes. Ils sont plutôt destinés à être utilisés en liaison avec d'autres documents comptables en général et avec les documents du Budget des dépenses en particulier.

Les rapports sur le rendement font partie d'un cycle qui commence par le dépôt du Budget des dépenses et des rapports sur les plans et les priorités des ministères au printemps. Les ministères informent le Parlement de leurs objectifs ainsi que des moyens qu'ils comptent employer et des ressources dont ils ont besoin pour les atteindre. Vient ensuite le dépôt à l'automne des rapports sur le rendement qui indiquent au Parlement si les objectifs de l'exercice précédent ont été atteints, comment ils l'ont été, en quoi ils ne l'ont pas été et ce qu'il en a coûté.

Les rapports sur le rendement sont également destinés à être utilisés en liaison avec les rapports sur les plans et les priorités et le Budget des dépenses de l'exercice suivant afin que, munis de données historiques et d'analyses contextuelles, les parlementaires puissent porter des jugements informés sur les dépenses et les programmes futurs. Afin d'être le plus utiles possible, donc, les rapports sur le rendement doivent être conçus de façon à faciliter la comparaison avec les autres documents du cycle. En outre, les documents sur le rendement d'un ministère doivent être comparables aux documents des années précédentes. Lorsque toutes ces conditions sont réunies, le Parlement dispose aux fins de ses délibérations d'un flux continu de renseignements intelligibles.

Le rendement du Bureau du vérificateur général

Le Comité apprécie grandement la contribution du vérificateur général et de son bureau au travail du Parlement et l'aptitude du Bureau à appuyer la reddition de comptes au niveau fédéral. Il trouve matière à confirmer et à rehausser son appréciation dans le *Rapport sur le rendement du Bureau du vérificateur général du Canada* pour l'exercice se terminant le 31 mars 1999. Voici quelques-unes seulement des grandes réalisations du Bureau pendant cette période :

- La réaction favorable du gouvernement dans le Budget de 1999 à quelques-unes des questions soulevées dans les observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement de 1997–1998, y compris les recommandations sur des questions comme la comptabilisation du passif éventuel pour les revendications des Autochtones, le passage à la comptabilité d'exercice intégrale et le Compte de service et de réduction de la dette;

- Une réduction du nombre d'heures nécessaires aux vérifications comptables des sociétés d'État et des autres entités et une réduction du coût de ces vérifications. Les réductions ne sont pas aussi importantes que prévu, mais elles restent tout de même appréciables;

- Une réduction du coût moyen des vérifications de l'optimisation des ressources qui est conforme aux attentes et qui est attribuable à une plus grande attention portée à la planification et à la gestion des coûts ainsi qu'à la rapidité et aux résultats des vérifications;

- Mise en œuvre complète ou progrès satisfaisants réalisés dans la mise en œuvre de 57 p. 100 des observations et recommandations contenues dans les rapports du Bureau pour la période de cinq ans allant de 1993 à 1997; et

- Le repérage des possibilités de réduire les coûts ou de faire davantage avec les ressources fournies grâce aux vérifications de l'optimisation des ressources. Par exemple, suite à une vérification de 1996, quatre ministères ont réduit leurs niveaux de stocks de plus de 480 millions de dollars, ce qui représente des économies possibles de quelque 100 millions de dollars par année.

Celles-ci représentent seulement quelques-unes des grandes réalisations du Bureau.

Idéalement, les rapports sur le rendement devraient faire ressortir les domaines où le rendement est inférieur aux attentes. Le *Rapport sur le rendement du Bureau du vérificateur général* aborde quelques-uns de ces secteurs, par exemple :

- Il ressort d'un sondage mené auprès des députés qu'il conviendrait de mieux sensibiliser le Parlement aux travaux du Bureau dans le domaine de l'environnement et du développement durable; et

- Une réduction moins grande que prévu du nombre des heures nécessaires aux vérifications comptables bien que le Comité se félicite des progrès qui ont été réalisés.

Ce rapport sur le rendement met l'accent sur les réalisations du Bureau et sans doute est-ce à juste titre. Cependant, le Comité croit que, pour être vraiment utiles, les rapports sur le rendement doivent également faire franchement état des problèmes et des défis auxquels sont confrontés les ministères et les organismes. Le Parlement peut ainsi mieux comprendre l'environnement dans lequel opèrent les ministères et les organismes. La candeur à l'égard des problèmes offre au Parlement l'occasion non pas tant de leur faire des reproches que de trouver des solutions constructives. Dans cet esprit, le Comité recommande :

Que dans son rapport sur le rendement, le Bureau du vérificateur général du Canada indique désormais clairement les secteurs où son rendement et ses réalisations sont inférieurs aux attentes en donnant des explications sur la cause des lacunes et en faisant état des plans d'action visant à remédier aux problèmes.

Dans ses déclarations devant le Comité, le vérificateur général a reconnu que, bien que son Bureau formule beaucoup de recommandations, c'est à d'autres qu'il incombe de les mettre en œuvre. Le mérite des résultats obtenus doit donc être partagé, mais tout autant que la responsabilité des résultats non désirés. Dans le rapport sur le rendement du Bureau pour l'exercice se terminant le 31 mars 1998, il y a une brève section sur les effets imprévus. Il n'y a pas de section semblable dans le dernier rapport peut-être parce que le Bureau n'était pas au courant de conséquences imprévues. Comme le Comité croit néanmoins que c'est là un excellent moyen de comprendre le rendement, il recommande :

Que, dans son rapport sur le rendement, le Bureau du vérificateur général fasse dorénavant état des résultats imprévus lorsqu'il y a lieu. S'il n'est pas au courant de résultats imprévus, il devrait le déclarer clairement.

Le Comité trouve encourageant que, pour la période de cinq ans allant de 1993 à 1997, 57 p. 100 des recommandations du vérificateur général ont été complètement mis en œuvre ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Cela témoigne de l'aptitude des ministères et des organismes à recevoir et à appliquer les avis et

conseils du vérificateur général ainsi que de l'aptitude du Bureau à cerner correctement les problèmes et à proposer des solutions pratiques. Le Comité s'interroge cependant sur le manque de progrès dans la mise en œuvre de 43 p. 100 des recommandations et, au même titre que le vérificateur général, aimerait que le taux de mise en œuvre soit plus élevé. Comme le Comité tient à seconder les efforts en ce sens, il recommande :

Que, dans son rapport sur le rendement, le Bureau du vérificateur général fournisse dorénavant, sous forme tabulaire, de plus amples renseignements sur les recommandations et les observations dont la mise en œuvre est inférieure aux attentes. Il devrait également fournir la liste des ministères et des organismes dont le taux de mise en œuvre est manifestement faible ainsi que des principaux secteurs où la mise en œuvre fait problème.

Objectifs et indicateurs de rendement

Le vérificateur général présente les objectifs et les indicateurs de son Bureau dans les tableaux 2 et 3 de son rapport sur le rendement. Le tableau 2 donne une description succincte des principaux engagements en matière de résultats et le tableau 3 fournit plus de détails sur ces engagements et les organise en fonction des cinq composantes du secteur d'activité du Bureau.

Le Comité constate que ces objectifs sont conformes au mandat législatif du Bureau et aux attentes du principal responsable du Bureau, le Parlement. Les indicateurs de réalisation des objectifs semblent également appropriés et clairs.

Le processus de sélection et d'articulation des objectifs et des indicateurs revêt une importance capitale car il influe sur la clarté et la pertinence des résultats dont il est fait rapport. Dans le volume I d'un document intitulé *Une gestion axée sur les résultats 1999*, le Conseil du Trésor déclare : « Un nombre croissant de ministères entreprennent (…) des consultations externes pour s'assurer que les résultats et indicateurs sont articulés d'une manière utile pour les Canadiennes et les Canadiens. »(3) Comme le Bureau du vérificateur général du Canada est au service du Parlement, le Comité aime entendre le vérificateur dire que son Bureau prend en compte les avis et conseils du Parlement au moment d'établir ses priorités. À vrai dire, le Bureau fait preuve d'une grande réceptivité à l'égard des souhaits du Parlement compte tenu de l'obligation où il est d'opérer en toute indépendance. En outre, comme l'a noté le vérificateur général, l'examen du rapport sur les plans et les priorités du Bureau offre au Comité l'occasion de discuter des objectifs du Bureau et des moyens mis à disposition pour assurer leur réalisation. Comme les objectifs et les indicateurs sont constamment rajustés, le Comité recommande :

Que le Bureau du vérificateur général continue de consulter régulièrement les parlementaires lorsqu'il est en train d'ajuster et d'affiner ses objectifs et ses indicateurs. Il convient de veiller tout particulièrement a ce que ces objectifs et ces indicateurs cadrent avec les besoins du Parlement.

Dans sa déclaration d'ouverture, le vérificateur général a dit au Comité que d'autres bureaux de vérificateurs législatifs au Canada et ailleurs faisaient face au défi que posent l'établissement des attentes de rendement et la déclaration des principales réalisations. Comme le Comité croit qu'il serait avantageux pour le Bureau de collaborer avec ses homologues d'ailleurs pour relever ce défi, il recommande :

Que le Bureau du vérificateur général consulte étroitement les bureaux de vérificateurs législatifs au Canada et ailleurs afin de pouvoir relever les défis particuliers auxquels ils sont confrontés en matière de fixation des attentes et de déclaration des résultats.

Le Comité note que le Bureau collabore déjà avec ses homologues provinciaux en vue d'élaborer un ensemble commun d'indicateurs de rendement à des fins comparatives. Comme le Comité appuie entièrement cette initiative, il recommande :

(3) Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Une gestion axée sur les résultats 1999*, volume I, p. 2.

Que le Bureau du vérificateur général continue de collaborer avec d'autres bureaux de vérificateurs législatifs au Canada en vue d'élaborer une ensemble commun d'indicateurs de rendement à des fins comparatives; et

Que, dans son rapport sur le rendement, le Bureau du vérificateur général fasse dorénavant le point sur les travaux en vue d'élaborer un ensemble d'indicateurs de rendement.

Présentation de l'information sur le rendement

Le Comité note que le Bureau du vérificateur général ne cesse d'ajuster et d'affiner les modalités de présentation de l'information dans son rapport sur le rendement. À l'égard de ses engagements dans chacune des principales composantes de son secteur d'activité, il donne maintenant des renseignements sur les services qu'il assure, les indicateurs de réalisation qu'il emploie et les résultats qu'il obtient. Ces changements en matière de présentation, entre autres, sont sans contredit des améliorations. Comme le Comité souhaite encourager les efforts du Bureau en ce sens, il recommande :

Que le Bureau du vérificateur général continue, en consultation avec le Comité permanent des comptes publics lorsqu'il y a lieu, d'affiner les modalités de présentation de l'information dans son rapport annuel sur le rendement et veille à maintenir un niveau élevé de continuité avec ses rapports sur le rendement des années précédentes et à faire en sorte qu'il soit plus facile à consulter en liaison avec ses documents sur les plans et les priorités; et

Que, lorsqu'il apporte dans son rapport annuel sur le rendement des changements à la présentation de l'information, aux objectifs ou aux indicateurs, le Bureau du vérificateur général en donne une brève explication au bénéfice des lecteurs.

Toujours dans le but de faciliter l'utilisation du rapport annuel sur le rendement du Bureau, le Comité recommande :

Que le Bureau du vérificateur général ajoute à son rapport annuel sur le rendement un index des questions et des sujets clés.

Enfin, comme il a été noté ci-dessus, le rapport sur le rendement du Bureau contient maintenant des tableaux sur ses engagements en matière de résultats où l'information porte sur les services qu'il assure, les indicateurs de réalisation qu'il emploie et les résultats qu'il obtient. Bien qu'il s'agisse là d'un pas en avant, il y a toujours matière à amélioration. Le Comité recommande donc :

Que le Bureau du vérificateur général améliore la présentation de l'information sommaire sur ses engagements de résultats en ajoutant une colonne sur ses attentes en matière de rendement avant la colonne des indicateurs de rendement ainsi qu'une colonne décrivant, lorsqu'il y a lieu, les cas où le Bureau n'a pas atteint le rendement et les résultats prévus.

Conclusion

Le Bureau du vérificateur général contribue de façon utile et unique depuis de nombreuses années à appuyer le travail du Parlement et à favoriser l'amélioration de la gestion et de l'exécution des programmes et des services gouvernementaux. En fait, le travail du Bureau et l'intégrité qu'il apporte à la conduite de ses affaires devraient servir de modèle aux autres entités du secteur public. Le Comité est heureux de constater que cette tradition et cet exemple continuent d'être maintenus par l'actuel vérificateur général et son équipe qui ont fixé une norme exemplaire en matière de leadership et de probité.

Après avoir examiné le *Rapport sur le rendement du Bureau du vérificateur général du Canada* pour l'exercice se terminant le 31 mars 1999, le Comité est persuadé de plusieurs choses. Le Bureau fonctionne bien et atteint les objectifs exigeants qu'il s'est et que le Parlement lui a fixés. Les activités du Bureau contribuent puissamment à l'information du Parlement et à l'amélioration de la gestion publique au niveau fédéral. Loin de s'endormir sur ses lauriers, le Bureau continue de chercher des moyens de faire encore mieux. C'est dans cet esprit que le Comité formule ses recommandations, conscient qu'il est que le service public dans les sociétés démocratiques doit faire l'objet d'une évaluation et d'un examen constant.

En terminant, le Comité note que le Bureau du vérificateur général a été réélu comme vérificateur général de l'UNESCO après l'expiration de son mandat initial de six ans. Il s'agit là d'une vibrante manifestation de confiance dans les aptitudes du Bureau et d'une réalisation dont peuvent tirer une juste fierté le Parlement ainsi que tous les Canadiens.

Le Comité demande au vérificateur général de présenter au Comité une réponse globale au présent rapport à l'automne de 2000.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinent (*séances n^{os} 5, 10 et 15*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 22 mars 2000

La stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Après examen du chapitre 21 du Rapport du vérificateur général du Canada de novembre 1999 (*La stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères)*, le Comité permanent des comptes publics a convenu de faire rapport de ce qui suit :

Introduction

Depuis plus de trente-cinq ans, commissions, rapports et examens ont tous conclu que les pratiques comptables du gouvernement canadien ont besoin d'être modernisées et améliorées. Les systèmes comptables ne permettent pas de faire le lien entre les données sur les opérations et les informations financières afin de chiffrer le coût des programmes et les activités du gouvernement.

La stratégie d'information financière (SIF) est une initiative qui vise à réformer les systèmes financiers et les pratiques comptables de l'administration fédérale en adoptant une comptabilité d'exercice intégrale.

Approuvée en 1989, la SIF a reçu un coup de pouce en 1995, où à ce moment là, le ministre des finances a annoncé l'intention du gouvernement fédéral d'adopter une comptabilité d'exercice intégrale. Le gouvernement se propose de mettre la SIF en œuvre d'ici le 1er avril 2001.

Le vérificateur général du Canada a examiné pour une première fois l'initiative de la SIF dans le chapitre 18 de son rapport de septembre 1998. Dans ce chapitre, la vérification avait fait état des questions plus vastes liées à la SIF, dont la gestion du projet par le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'élaboration des systèmes centraux et la nécessité que les crédits soient présentés selon la comptabilité d'exercice.

Le chapitre 21 du Rapport de novembre 1999 est le second d'une série de chapitres sur la SIF qui se penche surtout sur l'état de préparation des ministères à la mise en œuvre de la SIF ainsi que la gestion du projet par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Étant donné l'importance des pratiques comptables et des systèmes financiers pour appuyer la prise de décisions et améliorer la reddition des comptes au Parlement, le Comité permanent des comptes publics a décidé d'étudier le chapitre 21 du rapport du vérificateur général de novembre 1999. Le 10 février 2000, le Comité s'est réuni pour en faire l'examen. M. L. Denis Desautels (FCA), vérificateur général du Canada, M. Ron Thompson, vérificateur général adjoint, et M. Eric Antilla, directeur principal, Opérations de vérification, ont comparu comme témoins pour le Bureau du vérificateur général du Canada. M. Richard Neville, sous-contrôleur général, M. Jim Libbey, directeur senior, Bureau du projet de la stratégie d'information financière et M. John Morgan, directeur, politique de gestion financière et de comptabilité, ont comparu comme témoins pour le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le présent rapport fait état des observations et recommandations du Comité par suite de cette réunion.

Observations et recommandations

Compte tenu que la date d'échéance de l'initiative approche rapidement, le vérificateur général du Canada, M. L. Denis Desautels, a voulut communiquer au comité un sentiment d'urgence à l'égard de la SIF.

Les objectifs de la SIF, auxquels souscrit entièrement le vérificateur général, sont la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice intégrale et de nouveaux systèmes financiers dans l'ensemble du gouvernement, et l'intégration, dans la gestion quotidienne, de l'information financière plus semblable à celle du secteur privé que la SIF procurera.

Dans le cadre de la SIF, a continué le vérificateur général, les ministères auront la responsabilité de tenir leurs propres comptes. La qualité des états financiers d'ensemble du gouvernement dépendra fortement de la qualité de l'information que fourniront ces ministères. Une lacune des systèmes ministériels qui nuirait à l'exactitude des *Comptes publics du Canada* serait embarrassante. Pour se protéger contre ce risque, le gouvernement doit prendre des mesures nécessaires, notamment la mise en œuvre d'un plan d'urgence adéquat en prévision de la mise en opération des nouveaux systèmes financiers en ligne.

La SIF est un projet qui est en marche depuis longtemps, souligne le vérificateur général, il faut déployer tous les efforts possibles pour le mettre en œuvre adéquatement et sans retards indus. Le vérificateur général s'est dit inquiet de la lenteur des progrès. Il constate avec encouragement que le gouvernement ait mis en place, au cours de l'année précédente, les systèmes centraux nécessaires pour recevoir l'information ministérielle selon la SIF. Le vérificateur général s'est dit heureux de la discipline de la gestion de projet assurée par le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et ses principaux partenaires pour la mise en œuvre de ces nouveaux systèmes centraux.

Cependant, le vérificateur général a constaté que certains ministères commençaient à peine leur mise en œuvre de la SIF.

Même si la plupart des ministères et organismes avaient mis en œuvre de nouveaux systèmes financiers, il leur restait beaucoup à faire pour préparer leurs systèmes à la SIF et adopter la comptabilité d'exercice intégrale.

Le respect de l'échéance du 1er avril 2001 impose une pression considérable aux ministères, organismes et aux organismes centraux. De plus, les ministères devront s'assurer qu'ils possèdent l'expertise financière requise pour dûment s'acquitter de leur responsabilité accrue aux termes de la SIF.

Le vérificateur général note que les observations au sujet de la SIF sont fondées sur les travaux de vérifications terminés en août 1999. Il mentionne qu'il croit savoir un regain d'activités positives.

La présentation des crédits parlementaires selon une méthode de comptabilité d'exercice continue d'être une composante majeure pour la mise en œuvre de la SIF. Si la présentation des crédits parlementaires s'effectue selon une comptabilité pareille à celle employée par l'administration fédérale, tous les principaux documents et processus redditionnels seraient préparés selon la même méthode comptable, ce qui réduirait ou éliminerait la nécessité de réconciliation ou de « deux séries de comptes », une série pour la reddition de comptes au Parlement et l'autre pour les rapports et la gestion quotidienne. Le vérificateur général mentionne qu'il pourrait avoir plusieurs façons d'enregistrer les crédits parlementaires selon la méthode de comptabilité d'exercice, mais il insiste qu'il faut discuter de ces questions le plus tôt possible.

Selon le vérificateur général, la mise en œuvre réussie de la SIF contribuera énormément à fournir aux gestionnaires l'information financière dont ils ont de besoin pour offrir des services publics aux Canadiens. La SIF sous-tend la nouvelle philosophie de gestion qui rend transparente toutes les ressources qui sont gérées et consommées pour atteindre les objectifs des programmes. De plus, le vérificateur général note la SIF pourrait être le

pivot d'un certain nombre d'initiatives connexes comme la fonction de contrôleur, la gestion du rendement, la gestion des résultats et même la rémunération des gestionnaires.

Le vérificateur général croit que tous les éléments sont présents pour assurer la mise en œuvre réussie de la SIF. Il constate que la conjoncture est idéale pour fournir aux ministres, fonctionnaires et gestionnaires dans tout le gouvernement les informations financières dont ils ont absolument besoin. Il conclut la nécessité de poursuivre les travaux jusqu'à ce qu'ils soient réalisés.

Dans son allocution devant le comité, le sous-contrôleur général du Canada, M. Richard Neville, a donné une mise à jour de l'initiative de la SIF. Premièrement, les politiques comptables révisées importantes ont été publiées il y a un certain temps. Deuxièmement, les ministères et organismes sont entièrement occupés à adapter les politiques générales à leurs entités particulières et à leurs systèmes financiers. Troisièmement, la présentation des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice intégrale progresse à un rythme plus lent qu'anticipé. Le sous-contrôleur a informé le comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'apprêtait à communiquer aux ministères et organismes un document de consultation. Et quatrièmement, M. Neville s'engage à donner aux membres de la collectivité des finances tous les moyens requis pour utiliser la SIF d'ici le 1er avril 2001. D'après le sous-contrôleur général, tous les autres gestionnaires auront acquis une bonne connaissance de la SIF et seront en mesure de l'appliquer en 2001-2002, année de la mise en œuvre de la SIF.

M. Neville a informé le Comité qu'en ce moment les ministères et organismes disposaient de dix-sept équipes de travail de la SIF. Les responsables de l'équipe de la SIF font partie du Forum de la SIF, qui se réunit chaque mois pour examiner des questions et possibilités soulevées par les 17 groupes de travail associés au Forum. Les groupes de travail se penchent sur des questions concernant la mise en œuvre de la SIF, telles que les politiques comptables et les crédits, l'intégration de l'information sur le rendement financier et non financier, l'engagement des gestionnaires envers la SIF, la communication et la gestion du changement.

Au Forum de la SIF, les responsables des équipes de la SIF se partagent les pratiques exemplaires, les leçons apprises et font des recommandations à l'équipe centrale du sous-contrôleur général.

M. Neville a informé le Comité que déjà 14 entités ont été raccordées aux systèmes centraux avec succès lors de la mise en service des nouveaux systèmes centraux de TPSGC au 1er avril 1999. Il prévoit le raccordement de 23 autres entités pour le 1er avril 2000. D'ici la date d'échéance du 1er avril 2001, il faut rattacher quelques 60 entités. TPSGC travaille dur pour assurer la bonne gestion de travail.

M. Neville admet qu'il reste encore beaucoup à accomplir au niveau des ministères et organismes et leurs systèmes financiers pour assurer que ces systèmes seront tous conformes à la SIF d'ici le 1er avril 2001. Un aspect important de la SIF, c'est l'obligation des ministères et organismes d'adopter un des sept systèmes financiers approuvés et de participer au groupement des systèmes financiers avec les ministères qui utilisent le même système. Selon le sous-contrôleur général, ce groupement est dans une large mesure terminé et a réduit le nombre des systèmes financiers utilisés au gouvernement à plus de 30 en 1996 à sept actuellement, en raison de la concentration résultant du groupement. M. Neville croit que le travail effectué sur les systèmes financiers des ministères et organismes sera terminé à temps.

Quant à la gestion des risques de l'initiative, M. Neville a énuméré trois risques qui sont gérés à l'échelle du gouvernement :

- Les ministères et organismes travaillent avec acharnement pour être prêts;

- La charge de travail liée au raccordement des quelques 60 entités aux systèmes centraux d'ici le 1er avril 2001 est lourde; et

- Les employés ont beaucoup à faire pour être assez prêts pour la SIF d'ici le 1er avril 2001.

M. Neville a affirmé devant le Comité que malgré les défis qui restaient à relever, il n'y avait pas présentement de risques qui compromettraient le respect de la date d'échéance de la SIF.

Le sous-contrôleur général a indiqué que le SCT a monté en épingle les coûts de la mise en œuvre de la SIF et qu'il fournira des détails complémentaires à ce sujet. M. Richard Neville a ajouté que le SCT explorera les retombés de la SIF afin d'assister les gestionnaires et pour se munir de moyens pour suivre l'évolution des retombés de la SIF.

En dernier lieu, le sous-contrôleur général, affirme que malgré les risques, il croit que la SIF entrera en vigueur pour le 1er avril 2001.

Le Processus d'octroi de Crédits

Un des objectifs de la SIF était l'intégration de la comptabilité d'exercice intégrale aux fins de l'octroi de crédits. Le précédent rapport du comité des comptes publics qui traitait de la SIF recommandait au gouvernement de compléter le plus rapidement possible les consultations avec les entités intéressées afin de déterminer la meilleure façon de faire adopter la comptabilité d'exercice intégrale au système d'octroi de crédits parlementaires.

Lors de la présente réunion, le Comité était fort préoccupé d'apprendre que les consultations n'avait pas encore eu lieu.

Lorsque le Comité interrogea le sous-contrôleur général à ce sujet, M. Richard Neville concéda que le processus de consultation progressait plus lentement que prévu. Il informa le Comité qu'il venait tout juste de signer le document de consultation et qu'il serait envoyé à tous les intéressés sous peu. M. Neville ajouta qu'il exigeait des ministères une réponse au document de consultation d'ici le 10 mars 2000 et il présentera ses propres recommandations au gouvernement fédéral dans deux ou trois mois. C'est au gouvernement fédéral que revient la décision ultime de procéder ou non à un système d'octroi de crédits parlementaires basé sur la comptabilité d'exercice intégrale.

Le Comité a demandé d'être informé de la recommandation finale du Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet de la méthode de présentation des crédits parlementaires. Le sous-contrôleur a indiqué qu'il partagera avec le Comité du plan de mise en œuvre pour faire avancer le dossier.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor complète dans les plus brefs délais les consultations avec les ministères et organismes concernant l'intégration de la méthode de comptabilité d'exercice intégrale au processus d'octroi de crédits parlementaires; et

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, à la fin des consultations, informe par écrit au Parlement et au Comité des comptes publics sa décision finale et ses recommandations au gouvernement fédéral quant à l'adoption de la méthode de comptabilité d'exercice intégrale au processus d'octroi de crédits parlementaires.

Rapporter le progrès de la SIF au Parlement

Le Comité était fort préoccupé du peu de renseignements publics concernant le progrès de la mise en œuvre de la SIF. Combien de ministères et organismes y participent? Quel est le progrès de la SIF au sein de chaque entité? Quels sont les risques associés à la mise en œuvre de la SIF? Ce sont ces questions auxquelles le Comité cherche des réponses. Le Comité a interrogé les témoins du Secrétariat du conseil du trésor s'ils envisageaient de prendre des mesures pour corriger ce manque d'information.

Le sous-contrôleur général, M. Richard Neville a prit l'occasion de présenter au Comité un document intitulé « Plan et rapport d'étape de la SIF » que chaque ministère et organisme doivent compléter avant de recevoir du soutien et de l'aide financière supplémentaire du Secrétariat du conseil du trésor.

Le Comité a demandé s'il pourrait recevoir sur une base mensuelle de l'information concernant le progrès de la mise en œuvre de la SIF sur l'ensemble du gouvernement fédéral.

En réponse, le sous-contrôleur général, M. Richard Neville, s'est engagé à examiner la possibilité de produire un indicateur statistique sommaire, un baromètre qui serait ajusté sur une base mensuelle et qui indiquerait le taux d'implementation de la SIF à travers le gouvernement.

Le Comité a également demandé s'il était possible au Secrétariat du conseil du trésor de publier cette information sur le site WEB de la SIF. Le Sous-contrôleur général s'est engagé de publier ces information sur le site internet dédié à la stratégie d'information financière (SIF).

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore des indicateurs statistiques, mis-à jour sur une base mensuelle, qui mesure le progrès de la SIF à l'intérieur de chaque ministère.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor commence la publication de ces indicateurs dans le site Web de la Stratégie d'information financière (SIF) au plus tard le 1^er^ mai 2000.

Engagement des ministères

Le Comité s'est dit préoccupé de ce qu'il percevait être un manque d'engagement et de participation de la part des cadres supérieurs et des gestionnaires de programmes à l'égard de la SIF.

Le vérificateur général du Canada, L. Denis Desautels, pense que certains ministères et organismes n'accordent pas autant d'importance à la SIF pas par manque d'intérêt ou par mauvaise foi mais parce qu'ils ont toutes sortes de priorités et que les questions d'ordre administratives passent au second rang (1600). Pour accorder priorité à la SIF, il faut convaincre les sous-ministres que la SIF améliorera la qualité générale de la gestion ministérielle. Selon le vérificateur général, convaincre les avantages de la SIF aux sous-ministres et aux gestionnaires de programme nécessitera davantage de promotion et de conviction.

Le vérificateur général souligne que depuis le passage du problème de l'an 2000 les sous-ministres peuvent maintenant accorder plus d'attention à la mise en œuvre de la SIF et ils pourraient concrétiser cette priorité en prenant un engagement public sous forme d'engagement dans leurs rapports sur les plans et priorités.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage tous les ministères et leurs sous-ministres d'inclure dans leurs rapports sur les plans et priorités un rapport d'état sur la mise en œuvre de la SIF ainsi qu'un engagement envers le public Canadien d'accorder priorité à la Stratégie d'information financière.

Branchement des ministères aux systèmes centraux

Les membres du Comité ont exprimé certaines inquiétudes quant à la charge de travail associé au raccordement des nouveaux systèmes financiers ministériels aux systèmes centraux. Quatorze ministères sont déjà branchés depuis le 1^er^ avril 1999 et l'on prévoit 23 autres pour le 1^er^ avril 2000. Pour respecter l'échéance ultime du 1^er^ avril 2001, l'on doit raccorder près d'une soixantaine de ministères et organismes. On craint une surcharge de travail qui risque de compromettre le calendrier de mise en œuvre et la qualité du raccordement.

Le sous-contrôleur général admet que le calendrier de raccordement des systèmes ministériels est très ambitieux et impliquera beaucoup de travail, mais il souligne que jusqu'à présent aucun problème majeur qui pourrait compromettre le calendrier de raccordement a été identifié.

Les quatorze ministères branchés depuis 1999 représentaient les deux groupements les plus important des sept systèmes financiers partagés. Le branchement prévu pour avril 2000 prévoit raccorder deux autres groupements de systèmes financiers. Ces quatre groupements de systèmes représenterait 60 p. 100 de la totalité des systèmes partagés. M. Neville soutien que la tâche du dernier raccordement prévu pour l'an 2001 sera moins imposante compte tenu que la plupart des ministères et organismes de la troisième vague possèdent des systèmes financiers partagés qui ont déjà été convertis.

Conjointement avec le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), le sous-contrôleur général suit de près le progrès des ministères et organismes et il n'entrevoit aucun problème majeur pour la dernière vague de raccordement prévue pour le 1er avril 2001.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare un rapport d'étape du raccordement des systèmes ministériels aux systèmes centraux, identifiant le nombre de raccordements réussis, de raccordement à compléter, ainsi que les facteurs de risque qui pourraient compromettre la mise en œuvre de la stratégie d'information financière.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor dépose au Parlement et au Comité permanent des comptes publics le rapport d'étape du raccordement d'ici le 1er juin de chaque année jusqu'à la fin de la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor informe immédiatement le Parlement et le Comité permanent des comptes publics de tout risques qui pourraient compromettre le calendrier de raccordement des ministères et organismes aux systèmes centraux.

Le ministère de la Défense nationale et la SIF

Finalement, il est question de la participation du ministère de la Défense nationale (MDN) sur l'initiative de la SIF. Le traitement comptable des actifs militaires peut poser un problème dans les états financiers du gouvernement sous un régime de comptabilité d'exercice intégrale. En temps de guerre, l'achat et la destruction des actifs militaires (matériel de guerre, bâtiments, navires, avions, et autres blindés, etc.) ont un impact important sur les états financiers du gouvernement, particulièrement sur le bilan des actifs et des passifs, sans compter les coûts associés aux soins et à la réhabilitation des blessés de guerre. Lors de la réunion, il a été question de la participation du ministère de la Défense nationale à la SIF. Le sous-contrôleur général, M. Richard Neville, a signalé au Comité de la décision du ministère de la Défense nationale d'adopter la comptabilité d'exercice intégrale et capitaliser ses actifs militaires. Le Comité félicite le Ministère de cette décision.

Conclusion

Le présent rapport s'est penché sur la préparation des ministères à la Stratégie d'information financière. Le Comité reconnaît l'énorme effort et le progrès réalisé jusqu'à présent par tous les intervenants impliqués dans cette initiative mais il y a encore beaucoup de travail et il reste à peine plus d'un an avant l'échéance du 1er avril 2001. La préoccupation majeure du Comité est la lenteur de la mise en œuvre des consultations sur un système d'octroi de crédits parlementaires basé selon une méthode de comptabilité d'exercice intégrale. Il faut que le gouvernement établisse clairement sa position définitive à ce sujet et qu'il met en œuvre promptement son option sinon ce flottement risque de compromettre toute l'initiative. Le Comité est d'avis que l'octroi de crédits parlementaires selon la méthode de comptabilité d'exercice intégrale est la meilleure façon d'assurer l'intégration des nouvelles pratiques comptables à la gestion et aux processus décisionnels des ministères.

La charge de travail demeure imposante et l'échéancier est serré. Il faut que tous reconnaissent l'urgence de la situation et demeurent vigilants car le risque d'une mise en œuvre incomplète de la SIF reste élevé. Le Comité est convaincu de l'importance de la Stratégie d'information financière pour l'amélioration du processus décisionnel, la

reddition des comptes et le rendement organisationnel du gouvernement fédéral. Il faut saisir l'occasion sinon les conséquences sont énormes.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents *(réunions n^{os} 11 et 17)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams, député

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 17 mai 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 29 février 2000, le Comité a étudié les crédits 20 et 25 sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2001 et en fait rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*réunion n^o^ 22*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 17 mai 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a considéré les chapitres 14 et 15 du Rapport du vérificateur général de septembre 1999 (*La surveillance de la santé nationale : Les maladies et les blessures* et *La gestion d'une épidémie de toxi-infection alimentaire*) et convenu de faire rapport de ce qui suit :

Introduction

La mobilité accrue des personnes et des biens, par-delà les frontières nationales, a grandement accru le danger de propagation de maladies transmissibles à l'échelle de la planète. En cas de contamination, la santé et la sécurité de tous les Canadiens exigent que les sources soient rapidement repérées et isolées, afin qu'on puisse mettre en œuvre des correctifs efficaces.

Au fil des ans, le Canada a développé un système national de surveillance de la santé destiné à surveiller l'incidence des accidents et des maladies transmissibles qui peuvent compromettre la santé et la sécurité des Canadiens.

La santé des Canadiens est de la plus haute importance. Par conséquent, le Comité a décidé d'examiner les résultats d'une vérification du système national de surveillance de la santé du Canada et d'une deuxième vérification portant sur la façon qu'on a réagi à une épidémie d'origine alimentaire.

Le 2 mars 2000, le Comité a rencontré le vérificateur général du Canada, M. L. Denis Desautels, FCA, M^{me} Maria Barrados, vérificateur général adjoint et M. Ronnie Campbell, directeur principal à la Direction des opérations de vérification du Bureau du vérificateur général. M. Robert S. Lafleur, sous-ministre adjoint principal à la Direction générale des services de gestion, le D^{r} Joe Losos, sous-ministre adjoint à la Direction générale de la protection de la santé et M. Michael Shannon, directeur exécutif des produits animaux, Santé Canada. M. Ron Doering, président, le D^{r} Brian Evans, directeur exécutif des produits animaux et M. Robert Carberry, directeur de la santé et de la production végétales, ont représenté l'Agence canadien d'inspection des aliments.

Observations et recommandations

Le système national de surveillance de la santé du Canada doit être aussi efficace et efficient que possible. Cela est particulièrement vrai à une époque où les voyages et la mondialisation exposent la santé des Canadiens à des menaces nouvelles et parfois virulentes. Quiconque voudrait vérifier que le système en place est prêt à relever le défi serait consterné par les résultats de vérification examinés par le Comité.

La vérification révèle une série de problèmes structurels dans le système de surveillance de la santé. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux participent tous à des degrés divers à la prestation des services de santé au Canada et pourtant, selon les mots du vérificateur général :

> Il n'existe pas de loi précise, de politique ou d'entente qui lient les éléments distincts des fonctions de santé publique les uns aux autres aux divers paliers de gouvernement.

Par conséquent, les responsabilités de ceux qui participent à la surveillance de la santé et à la lutte contre la maladie au niveau national ne sont ni précisées, ni bien comprises.

Les grands systèmes de surveillance utilisés par Santé Canada pour suivre les maladies transmissibles comme la grippe, le sida, la tuberculose et les intoxications alimentaires ne fonctionnent pas comme prévu. Les données recueillies ne sont pas toujours exactes, comparables ou présentées à temps. Il n'y a pas d'entente officielle avec les provinces et les territoires sur des normes et procédures communes pour recueillir et échanger des données. Les faiblesses au niveau de la cueillette des données retardent la dissémination de l'information. À partir de ses observations, le vérificateur général écrit au Parlement que :

> Prises ensemble, les lacunes que nous avons observées ont de nettes répercussions nationales sur la santé publique. Premièrement, elles compromettent la capacité de Santé Canada de déceler, de prévoir, de prévenir et de contrôler les risques pour la santé associés aux éclosions de maladies transmissibles. Deuxièmement, elles compromettent sa capacité de planifier, de mener à bien et d'évaluer des programmes de santé publique et d'autres programmes qui traitent des causes et du traitement des maladies.

Le Comité considère que ces lacunes sont très graves; il est soulagé d'apprendre que Santé Canada a déjà mis en place plusieurs correctifs. Bon nombre d'entre eux sont déjà notés par le vérificateur général dans son rapport.

La collaboration du Ministère avec les provinces dans l'élaboration d'un réseau national intégré de surveillance de la santé publique est à signaler. On a réalisé des consultations considérables avec les intervenants, tenu une conférence sur le réseau national proposé, soumis un projet et, en juin 1999, le Ministère a produit un rapport avec des recommandations. Les ministres du fédéral, des provinces et des territoires sont à l'examiner.

Le vérificateur général loue ces efforts et souligne que le projet représente « un grand pas en avant ». Il affirme en outre qu'un réseau intégré « comblerait plusieurs lacunes » dont nous avons discuté dans le présent chapitre. Il ajoute cependant : « le moment de la mise en œuvre d'un tel réseau national intégré de surveillance de la santé n'est pas fixé, puisqu'il n'existe pas de calendrier d'exécution ni de plan d'action à cet égard ».

Le Comité reconnaît lui aussi cet effort et il a hâte d'en voir les résultats. Il recommande donc :

> **Que Santé Canada fasse rapport sur la mise en œuvre du réseau national de surveillance de la santé au Parlement de façon régulière. Ce rapport devrait renvoyer aux plans du Ministère, avec notamment les calendriers et les ressources financières, technologiques et humaines consacrées à cette mesure, dans son Rapport annuel sur les plans et priorités. Le Rapport annuel sur le rendement du Ministère devrait traiter des progrès réalisés.**

En outre, comptant sur le fait que le réseau sera établi, le Comité recommande :

> **Qu'une fois le réseau national intégré de surveillance de la santé en place, Santé Canada continue d'informer le Parlement des résultats et des issues dans son Rapport annuel sur le rendement.**

Le Comité note également que le Laboratoire de lutte contre la maladie de Santé Canada (LLCM) n'a pas utilisé les outils à sa disposition pour gérer au mieux ses activités de surveillance. Le Laboratoire n'avait pas de plan officiel pour évaluer ses systèmes de surveillance. Il n'avait pas complété l'élaboration d'indicateurs pour mesurer le rendement. On a très peu utilisé l'évaluation du risque pour identifier les maladies devant faire l'objet de surveillance. Le Comité estime que l'utilisation de ces outils, qui relèvent tous du Laboratoire, améliorerait grandement la surveillance et recommande :

> **Que le Laboratoire de lutte contre la maladie de Santé Canada commence à évaluer ses systèmes de surveillance à intervalles réguliers, complète et mette en œuvre un cadre pour mesurer la**

performance de ces systèmes et utilise l'évaluation du risque pour identifier les maladies devant faire l'objet de surveillance; et

Que Santé Canada fasse rapport sur le progrès de l'utilisation de ces outils dans son Rapport annuel sur le rendement, à compter de celui pour la période finissant le 31 mars 2001.

Santé Canada a manifesté une nette volonté d'appliquer toutes les recommandations du vérificateur général. Dans sa correspondance avec le Comité, le Ministère esquisse les mesures qu'il prend pour répondre aux recommandations. Le Comité apprécie cette réponse positive et recommande :

Que Santé Canada indique les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du Chapitre 14 du Rapport du vérificateur général du Canada dans son Rapport annuel sur le rendement, à compter de celui pour la période finissant le 31 mars 2000.

Le Chapitre 15 du Rapport du vérificateur général — *Gestion d'une épidémie de toxi-infection alimentaire* — illustre clairement les problèmes que peuvent causer les lacunes du système national de surveillance de la santé. Ce chapitre contient les résultats d'une vérification de la façon que l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Santé Canada et les organismes provinciaux ont traité une des plus grosses épidémies d'intoxication alimentaire au Canada.

Certains grands volets des mesures d'urgence ont bien fonctionné, d'autres pas. La vérification révèle des retards dans l'échange d'information visant à établir la portée de l'épidémie. La coopération n'était pas entièrement satisfaisante entre les organismes qui réagissaient à l'épidémie, et les organismes et ministères participant n'ont pas tenu de dossiers satisfaisants sur l'épidémie en question.

Dans ses propos d'ouverture, le président de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a informé le Comité que :

- L'innocuité des aliments est la préoccupation première de l'ACIA;

- L'ACIA accueille favorablement et endosse les recommandations du vérificateur général qui concernent l'amélioration du système général de réaction à une urgence alimentaire; et

- L'ACIA est une organisation en perpétuel apprentissage. Elle est d'accord avec les recommandations du vérificateur général et vise leur mise en œuvre intégrale.

M. Doering a ensuite énuméré une série de mesures, soit réalisées, soit en cours de réalisation :

- En 1999, Santé Canada a achevé l'examen du système d'intervention de l'ACIA en cas d'urgence alimentaire. En outre, la Direction de vérification et d'examen intégrés de l'ACIA a elle aussi élaboré un plan d'action pour répondre à certains problèmes soulevés dans l'examen. Ces examens, de même que les efforts en cours pour préciser et mettre à jour les relations opérationnelles et les accords sous-jacents avec Santé Canada, les provinces et les territoires, ont donné lieu à des améliorations sensibles du cadre de gestion, des opérations et du fondement de la coordination de la gestion des urgences alimentaires.

- L'ACIA collabore actuellement avec Santé Canada et ses vis-à-vis des provinces et des territoires, à compléter un Protocole de réaction aux épidémies d'intoxications alimentaires, destiné à améliorer les efforts de coordination et les réactions aux urgences alimentaires, pour répondre au besoin de sécurité des consommateurs.

- L'ACIA a réalisé des changements substantiels dans sa gestion des urgences en matière de sécurité alimentaire, notamment en créant un Bureau des rappels alimentaires en juillet 1999. Ce bureau est chargé de décider de toutes les mesures à prendre en cas d'urgence.

En terminant, M. Doering a affirmé que l'ACIA est engagée dans un processus d'amélioration continue de son système de réaction aux urgences alimentaires et qu'elle continuera à collaborer avec tous les paliers de gouvernement. Le Comité accueille favorablement la détermination de l'Agence à mettre en place des correctifs, mais considère néanmoins que plusieurs questions restent à régler.

Durant la réunion, on s'est préoccupé de la nature des attributions de l'Agence et de sa relation avec d'autres organes. Certains membres du Comité craignent une éventuelle confusion dans la relation de l'Agence avec deux ministères, Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada. On s'est également préoccupé du niveau de participation ministérielle qui convient, dans le fonctionnement quotidien de l'Agence.

Au Chapitre 12 de son rapport de septembre 1998 (*La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments*) le vérificateur général décrit le cadre redditionnel de l'Agence. Il fait remarquer que la Loi créant l'Agence fournit une façon de contrôler le partage des responsabilités entre l'Agence, Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada, mais qu'elle ne décrit pas les responsabilités en détail. Un protocole d'entente signé entre Santé Canada et l'Agence précise ces attributions et le vérificateur général note que :

> Il est entendu que les rôles et les responsabilités seraient réexaminés davantage à mesure que le cadre de responsabilité serait utilisé.

À l'époque, le vérificateur général avait indiqué que la clarté et l'efficacité des dispositions du cadre redditionnel avaient encore besoin d'être testées, à mesure que de nouveaux événements se produiraient.

À certains égards, l'épidémie d'intoxications alimentaires a testé les relations de responsabilité auxquelles le rapport du vérificateur général de 1998 faisait référence. Le Comité estime que les résultats de la vérification donnent à penser que les relations redditionnelles de l'Agence pourraient profiter d'une plus grande précision. L'Agence existe depuis trois ans : le moment est peut-être venu d'examiner la loi habilitante à la lumière de l'expérience acquise. Le Comité recommande donc :

Qu'un Comité permanent de la Chambre des communes reçoive le mandat d'examiner la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, en faisant particulièrement attention à la clarté et à l'efficacité du cadre redditionnel; et

Que l'Agence canadienne d'inspection des aliments établisse des politiques et des procédures précises pour résoudre les différends pouvant survenir entre les parties et faire rapport des progrès en ce sens dans son Rapport annuel sur le rendement pour la période finissant le 31 mars 2001.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a la responsabilité d'appliquer la loi dans les urgences relatives aux aliments; elle a également un rôle de direction dans la coordination des mesures d'urgence et de l'enquête lors d'épidémies d'origine alimentaire. Par conséquent, le Comité était intéressé à comprendre les raisons motivant la décision de l'Agence d'abandonner son rôle directeur dans l'inspection d'une usine de transformation d'aliments soupçonnée d'être une source de salmonelloses.

La vérification a noté qu'après plusieurs inspections d'usines de transformation d'aliments, on n'avait rien trouvé qui aurait permis de conclure à une cause de contamination. Des soupçons pesaient cependant sur la qualité de l'eau d'une des usines alimentaires.

Au paragraphe 15.57 du Rapport, le vérificateur général indique que :

Des représentants de l'ACIA nous ont dit qu'après avoir analysé les résultats des inspections précédentes, la haute direction avait décidé lors de l'examen du dossier que l'Agence n'avait plus à inspecter l'usine. L'Agence a choisi de ne plus diriger l'inspection de l'usine. Elle a en effet opté d'aider Santé Canada à déterminer la cause de la contamination plutôt que de prendre les commandes de l'enquête.

Cependant, Santé Canada et les responsables provinciaux et locaux de la santé estimaient les motifs suffisants pour réinspecter l'usine. Pour des considérations de juridiction, c'est le fonctionnaire local de la santé qui a pris l'initiative de l'inspection. La confusion qui en a résulté au sujet du rôle directeur a retardé l'inspection d'une journée.

Le Dr. Evans a indiqué que la décision de l'Agence de ne pas diriger l'inspection était basée sur des considérations de juridiction. L'Agence menait une enquête sur des salmonelloses, mais l'inspection a révélé plutôt une contamination au colibacilles de l'eau de puits qui ne servait pas dans les opérations de l'usine. Étant donné les conséquences pour la santé du personnel qui travaillait dans l'usine, l'Agence a considéré qu'il convenait de confier au ministère de la Santé de l'Ontario, la direction de l'enquête sur la source de contamination. Il a dit au Comité ce qui suit :

> Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous n'estimions plus nécessaire d'inspecter à nouveau les contrôles de production, la raison pour laquelle nous avions été choisis pour diriger l'inspection, parce que ce genre d'inspection relève de notre mandat et que nous avons la compétence technique pour la faire. Nous jugions qu'il n'était pas nécessaire de réexaminer les contrôles de production, qui avaient déjà fait l'objet d'une enquête à quatre occasions différentes.

On a demandé à l'Agence si elle considérait l'inspection nécessaire. Le Dr. Evans a répondu que oui, à cause de la concentration de colibacilles , et non pas à cause du contrôle des procédés, qui est de la juridiction de l'Agence, alors que la juridiction allait au ministère de la Santé de l'Ontario étant donné qu'il commençait à faire enquête sur un risque de santé publique lié ni au fromage, ni aux intoxications alimentaires.

Par la suite il a affirmé que : « À une enquête subséquente, lorsque la septième équipe est allée, on n'a pas été capable de reproduire les résultats. *Les résultats ont été négatifs lors de la septième enquête.* » (C'est nous qui soulignons). Quand on lui a posé une question sur l'utilisation de l'eau de pluie contaminée dans l'usine de transformation d'aliments, le Dr. Evans a répondu que : « L'eau de puits n'était utilisée à l'usine que pour laver les surfaces. *Toutefois, il s'agit d'un circuit fermé, de sorte que l'eau ne peut pas entrer en contact avec le fromage.* » (C'est nous qui soulignons).

Dans son rapport cependant le vérificateur général écrit que :

> L'inspection a révélé que l'eau de l'usine était contaminée et qu'il existait plusieurs autres possibilités de contamination du fromage. L'équipe a conclu que l'eau n'était pas potable au moment de l'inspection. Même si l'eau servait principalement au nettoyage, les responsables locaux de la santé publique et les représentants de l'ACIA ont ordonné la fermeture de l'usine jusqu'à l'installation d'un système de désinfection de l'eau. L'enquête n'a pas toutefois permis de déterminer la cause de la contamination du fromage.

Le Comité estime que la décision de l'ACIA de céder son rôle dominant dans l'inspection a entraîné une confusion et un retard injustifiés pour ce qui est d'établir l'origine de l'intoxication alimentaire. Le Comité accueille favorablement les nouvelles voulant qu'en 1999 l'ACIA ait mis à jour son accord avec ses partenaires sur les attributions de chacun dans les mesures d'urgence en matière alimentaire et qu'elle a établi des procédures de travail dans le Protocole de réaction aux épidémies d'intoxication alimentaire. Par conséquent, le Comité recommande :

Que l'Agence canadienne d'inspection des aliments fournisse au Parlement et au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes des exemplaires du Protocole de réaction aux

épidémies d'intoxication alimentaire, et que l'Agence informe le Parlement du progrès réalisé dans son Rapport annuel sur le rendement, à compter de celui portant sur la période finissant le 31 mars 2001.

En outre, le Comité recommande :

Que, dans toutes les enquêtes futures, l'Agence canadienne d'inspection des aliments conserve un rôle principal, sinon directeur, et qu'elle consulte et obtienne l'accord de toutes les parties avant de changer les attributions lors des enquêtes; et

Que, si le changement d'attribution est justifié, l'Agence canadienne d'inspection des aliments dépose devant le Parlement tous les documents, dossiers de décisions et comptes rendus de réunion pertinents, tenus entre toutes les parties concernées dans les consultations et les décisions.

Le Comité s'est ému du manque de participation et de transparence de l'ACIA dans l'examen qui a eu lieu après l'épidémie de *Salmonella entiriditis*. Les examens après infestation sont nécessaires pour faire en sorte qu'on tire des leçons de l'expérience et qu'on évite les erreurs futures.

Le Dr. Evans reconnaît que l'Agence « n'a pas effectué de bilan officiel au sens où l'entend le vérificateur général », mais qu'une mesure officielle a maintenant été mise en œuvre pour être effectuée lors de chaque enquête subséquente.

Le Comité accueille favorablement ce développement et exhorte l'Agence à maintenir son engagement à bien tenir ses dossiers et à bien faire rapport au Parlement. Le Comité recommande donc :

Que l'Agence canadienne d'inspection des aliments fasse rapport sur la mise en œuvre des recommandations du vérificateur général dans son Rapport annuel des plans et priorités. Ce rapport devrait contenir des références au plan de l'Agence, y compris des calendriers et les ressources consacrées à cet effort. L'Agence devrait également traiter des progrès réalisés dans le cadre de ses mesures dans son Rapport annuel sur le rendement au Parlement, à compter de celui qui couvre la période finissant le 31 mars 2001.

Conclusion

Le Comité est passablement préoccupé par les résultats du vérificateur général sur le système national de surveillance de la santé et sur la gestion des inspections alimentaires. Les faiblesses identifiées par les vérifications sont très inquiétantes étant donné les conséquences potentiellement graves pour les Canadiens.

Un système de contrôle national de la santé nécessite, pour bien fonctionner, le partage de l'information pertinente en temps opportun et la participation ainsi que la coopération efficaces de tous les paliers de gouvernement et des organismes privés. Il est donc impérieux que chaque participant ait une idée claire de ses attributions dans le système.

Le Comité reconnaît les efforts du Ministère et de l'Agence pour corriger les problèmes structurels dans le système de contrôle de la santé, mais il reste beaucoup à faire. Toutes les questions en suspens doivent être réglées sans délai si on veut que la santé et la sécurité de tous les Canadiens soient suffisamment protégées.

Conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale à ce rapport.

Une copie des *procès-verbaux* pertinents *(Réunions n^{os} 16 et 23)* est déposée.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams, député,

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 17 mai 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié le chapitre 18 du rapport de septembre 1999 (*Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —Autres formes de prestation de services : l'impartition des services de gestion immobilière)* et le chapitre 27 (*Défense nationale : Différents modes de prestation de services*) du rapport de novembre 1999 du vérificateur général du Canada, et il a convenu de présenter le rapport qui suit :

Introduction

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a dû réduire ses dépenses après avoir accumulé des déficits annuels insoutenables et une dette de plus en plus lourde. Au même moment, il lui a fallu continuer à assumer ses obligations et responsabilités nationales et internationales, dont certains se sont accru au cours des dernières années du XX^e^ siècle. Ces facteurs ont nécessité des changements à la structure et au fonctionnement du gouvernement, changements qui sont sans précédent quant à leur ampleur, à leur importance, à leur diversité et à la rapidité avec laquelle ils ont dû être effectués.

Dans ses rapports à la Chambre des communes pour 1999, le vérificateur général du Canada a attiré l'attention du Parlement sur un aspect important de ces changements : le fait que le gouvernement fédéral ait de plus en plus recours à de nouveaux modes de prestation — et parfois même de conception — des programmes et services. Le chapitre 5 de son rapport d'avril — *Les mécanismes de collaboration : Les enjeux pour le gouvernement fédéral* — établissait les concepts et principes fondamentaux qui devaient être pris en compte pour la mise en oeuvre de ces changements. Des rapports subséquents diffusés en septembre et novembre délaissaient ces concepts globaux pour traiter de nouveaux modes de prestation spécifiques et d'exemples illustrant les forces et faiblesses des mesures prises jusqu'à maintenant dans ce domaine. Les chapitres 18 et 27 ont examiné une forme non-traditionnelle de prestation : les autres formes de prestation de services (AFPS) qui sont catégorisées sous la rubrique plus générale des différents modes de prestation de services (DMPS). Ces expressions employées par le gouvernement désignent des modes de prestation et d'obtention de services qui sont externes au gouvernement. Ainsi la prestation de services jadis exécutée par le gouvernement, est maintenant partagée ou même entièrement déléguée à des entités externes.

Le Comité est fermement convaincu que ces nouveaux modes de prestation des services gouvernementaux sont très intéressants. Il est encore plus convaincu que le Parlement doit être informé de ces changements. Ces approches sont nouvelles, mais deux constantes demeurent : les objectifs et la provenance des fonds requis pour les atteindre, deux éléments qui relèvent de l'État. Ces constantes obligent le Parlement à remplir ses obligations à l'endroit des Canadiens et donc à examiner attentivement les dépenses proposées avant de les approuver et à demander ensuite des comptes au gouvernement. De plus, il est crucial qu'au fur et à mesure que le gouvernement adopte de nouveaux mécanismes — souvent expérimentaux —, les lacunes de ces nouveaux modes de fonctionnement soient signalées, abandonnées et remplacées rapidement. Pour ce faire, une surveillance et des ajustements constants sont nécessaires de la part des ministères, et des rapports réguliers doivent être présentés au Parlement sur les résultats obtenus.

À la lumière de ces facteurs, le Comité a décidé d'examiner les résultats de deux vérifications qui portaient sur de nouveaux modes de prestation des services. La première visait l'impartition des services de gestion immobilière de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (chapitre 18) tandis que la seconde portait sur

les différents modes de prestation de services (DMPS) utilisés par le ministère de la Défense nationale afin d'obtenir des services complémentaires (chapitre 27).

Le Comité s'est donc réuni le 17 février 2000 en présence du vérificateur général du Canada, M. L. Denis Desautels, FCA, de M. Peter Kasurak, directeur principal, Direction général des opérations de vérification, et de M. Hugh McRoberts, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, du Bureau du vérificateur général. M. Michael Nurse, sous-ministre adjoint, et M. Hank van der Linde, directeur général, Gestion des immeubles et des installations, Direction générale des services immobiliers, représentaient Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le ministère de la Défense nationale avait délégué son sous-ministre, M. Jim Judd, le vice-amiral Gary Garnett, vice-chef d'état-major de la défense, M. Alan Williams, sous-ministre adjoint, Matériels, et M. James W. Richardson, directeur, Prestation des services essentiels.

Observations et recommandations

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : autres formes de prestation de services : l'impartition des services de gestion immobilière (chapitre 18)

La vérification dont il est fait rapport dans le chapitre 18 portait sur le processus d'impartition utilisé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) afin d'assurer l'exploitation et l'entretien des deux tiers des immeubles dont il a la charge. Le ministère souhaitait ainsi donner en sous-traitance des activités non essentielles qui pouvaient être réalisées par le secteur privé, ce qui lui permettrait de se concentrer sur ses responsabilités premières.

La vérification visait à déterminer si TPSGC maintenait l'intégrité du processus de passation de contrat en respectant les principes de transparence, d'impartialité et d'optimisation des ressources. La vérification visait accessoirement à déterminer si TPSGC avait réalisé des économies en procédant à l'impartition de services non essentiels et si le ministère avait instauré un cadre de gestion approprié.

La réduction des coûts constitue l'objectif premier du recours à ces nouveaux modes d'obtention de services non essentiels. Toutefois, le vérificateur général signale qu'il pourra « s'avérer difficile pour les gestionnaires de dire si elles [les économies] ont vraiment été réalisées ». Il est trop tôt pour évaluer si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada réalisera une économie de 10 % ou de 20 millions de dollars par année sur ses coûts de gestion immobilière comme il le prévoyait, mais il pourrait se révéler difficile de déterminer si cet objectif a été atteint même quand une période de temps suffisante se sera écoulée.

La vérification n'a pas pu concilier les montants de référence qu'a utilisés le ministère pour calculer les économies prévues, ni déterminer s'il recevra la quantité et la qualité de services escomptées. Il est donc possible que le ministère finisse par économiser moins d'argent qu'il ne l'avait prévu tout en recevant des services de moindre qualité.

Toutefois, les contrats de services de gestion immobilière comprenaient bien des dispositions qui devraient favoriser des modes d'exploitation innovateurs et contribuer à réaliser des économies. Le ministère a conçu un bon cadre d'évaluation du rendement pour cette initiative et a bien géré les aspects relatifs aux ressources humaines, ce qui a contribué à un transfert sans heurt des opérations au secteur privé.

Le Comité était particulièrement heureux d'apprendre que TPSGC avait utilisé un processus d'appel d'offres ouvert, transparent et équitable. Diverses mesures avaient en outre été prises afin de favoriser la concurrence et la liberté d'accès. Le ministère a ainsi consulté l'industrie, envoyé très tôt des demandes de déclaration d'intérêt et donné aux entrepreneurs le temps de former des alliances ou de prendre d'autres dispositions afin d'être mieux préparés à faire concurrence. L'entrepreneur retenu était une co-entreprise qui avait été créée précisément pour présenter des soumissions pour les marchés des autres modes de prestation de services. Ces efforts déployés afin d'accroître la concurrence devraient être imités ailleurs au gouvernement lorsque les circonstances sont similaires.

Le fait que le ministère ait en outre eu recours à des surveillants de l'équité a contribué de manière importante au succès de cette initiative. Ces surveillants indépendants ont garanti à toutes les parties que le processus avait été équitable et qu'on avait respecté les règles. On a ainsi réussi à prévenir plaintes et litiges. Le Comité estime que le recours à ces surveillants devrait être étendu et recommande donc :

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada modifie son Guide de négociation des contrats afin qu'on prévoie le recours à des surveillants de l'équité indépendants pour tous les projets d'approvisionnement importants et complexes.

Des membres du Comité ont demandé s'il existait un mécanisme qui permettrait au ministère de partager avec les autres ministères les leçons qu'il a tirées de cette expérience ainsi que ses pratiques exemplaires. M. Nurse a répondu que les sections de service à la clientèle de TPSGC collaborent étroitement avec les ministères clients lorsqu'ils fournissent des services de gestion immobilière. Le personnel de ces sections consulte directement le personnel du ministère client et échange l'information pertinente avec lui.

Le vérificateur général a ajouté qu'il existe au Secrétariat du Conseil du Trésor un comité directeur de la diversification des modes de prestation des services qui a pour mandat de recommander des modifications aux directives du Conseil du Trésor dans ce domaine. Il a également indiqué que les ministères pouvaient partager leurs pratiques exemplaires et les leçons qu'ils ont tirées du processus par le truchement des rapports sur le rendement. Le Comité estime que d'autres mesures devraient être prises afin de faciliter l'échange de l'information et il recommande donc :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse un forum afin de faciliter l'échange d'information entre les ministères sur les leçons qu'ils ont tirées et leurs pratiques exemplaires dans le domaine de la diversification des modes de prestation des services; et

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage les ministères et organismes à utiliser leur rapport annuel sur le rendement pour faire état des leçons qu'ils ont tirées dans la diversification des modes de prestation des services.

Le Comité a soulevé de nombreuses questions au sujet des économies qu'on prévoit réaliser en confiant des services de gestion immobilière au secteur privé. Le Comité souhaitait en particulier savoir si les données générées par la Stratégie d'information financière (SIF) aidera TPSGC à estimer de manière plus exacte ses économies possibles. On a en outre demandé au ministère si ses systèmes financiers seraient prêts à passer à une comptabilité d'exercice pour toutes ses opérations et si son programme de diversification des modes de prestation des services serait touché par une telle conversion.

Le ministère a garanti au Comité qu'il respecterait le délai du 1er avril 2001 et que les données générées par le SIF seraient en effet très utiles. (1710) Le Comité souhaite encourager le ministère dans ses efforts et recommande donc :

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'assure que tous ses systèmes financiers et politiques comptables seront prêts à passer à la comptabilité d'exercice pour toutes ses opérations au plus tard le 1er avril 2001 et que l'ensemble de son personnel ait reçu toute la formation nécessaire; et

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'assure que tous ses systèmes financiers et comptables seront mis à jour afin de fournir des estimations des économies par rapport aux coûts de base qui soient plus précises et plus exactes pour les projets de diversification des modes de prestation des services.

Le ministère de la Défense nationale : différents modes de prestation de services (chapitre 27)

À l'instar des autres ministères et organismes, le ministère de la Défense nationale (MDN) a dû poursuivre ses activités en dépit des compressions budgétaires. Pour s'adapter aux circonstances, il a dressé un plan quinquennal dont l'un des éléments clés était la diversification des modes de prestation des services (DMPS).

Le ministère a jugé bon d'appliquer la DMPS à ses activités complémentaires et à ses services internes. Ensemble, ces activités et services représentent environ le tiers du budget annuel de 10,3 milliards de dollars du MDN. Des économies relativement importantes peuvent donc être réalisées et pourraient en théorie être réacheminées utilement vers les activités centrales du ministère. M. Judd a effectivement confirmé que le gouvernement avait l'intention de diriger les ressources réduites du Ministère davantage vers le potentiel de combat et moins vers les services d'administration et de soutien.

Le MDN partageait l'objectif de TPSGC, à savoir obtenir le meilleur rapport coût-efficacité pour les dépenses engagées dans les activités complémentaires. Par conséquent, la vérification qui a été faite du programme de DMPS du MDN s'est aussi concentré sur la capacité de ce ministère de préserver l'intégrité du processus contractuel, de faire des économies par voie de conséquence, et de mettre en place un cadre de gestion approprié pour guider le processus.

Observations et recommandations

L'initiative de diversification des modes de prestation des services de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada comporte une formule originale qui devrait permettre de réaliser des économies. De ce point de vue, le programme de DMPS du ministère peut être considéré comme un succès. On ne peut toutefois pas en dire autant des efforts du MDN. C'est ce que révèle clairement la vérification menée par le vérificateur général en novembre 1999 et dont il est question au chapitre 27.

Les économies annuelles de 10 % projetées par TPSGC semblent raisonnables et possibles à bien des égards sinon tous, mais les estimations du MDN se sont révélées, elles, irréalistes. En 1996, le ministère a prévu que les économies annuelles atteindraient 200 millions de dollars en 1999 et 350 millions en 2001. Le MDN a révisé sa projection depuis et les a ramenées à 175 millions de dollars par année d'ici la fin de la période de planification 1999-2004. Dans le compte rendu de sa vérification, le vérificateur général a signalé que le ministère déclarait des économies annuelles d'environ 68 millions de dollars, soit 30 % de l'objectif fixé en 1995. Il ajouta qu'il ne pouvait pas « confirmer les économies effectivement réalisées dans le cadre des projets DMPS » qu'il a examiné au moment de la vérification. À l'audience du Comité, M. Judd a affirmé que les économies se situaient plus près de 62 millions de dollars par année. Ce qui signifie que les économies réalisées par le ministère étaient, en 1999, environs 138 millions de dollars en deça des projections originales.

Le Comité est d'accord avec le sous-ministre que les économies représentent une somme d'argent importante. Comme M. Judd l'a indiqué par la suite dans son témoignage, le MDN garde cet argent, particulièrement important pour un ministère ayant des coûts d'immobilisation élevés et un budget amputé de près de 30 %. Cependant, ce n'est pas l'ampleur des économies (encore qu'importantes) qui est en jeu mais les hypothèses de planification qui ont donné lieu à des estimations inexactes. Ces problèmes étaient visibles dès le début lorsque le Ministère a cerné les services propices à la DMPS.

Pour appliquer la DMPS à un service, il faut commencer par faire une analyse de rentabilisation. C'est une démarche normalisée dont les éléments fondamentaux sont bien établis. Comme l'a signalé le vérificateur général dans son rapport, « l'analyse de rentabilisation demeure une exigence fondamentale que requiert une saine gestion des dépenses gouvernementales. » Il est donc bon que le Ministère ait pour politique de faire une telle analyse dans le cadre de toutes ses décisions de DMPS. La vérification a toutefois révélé que ces analyses étaient parfois mal faites sinon carrément omises.

Dans certains cas, la quantité, la qualité et les coûts des services n'étaient pas connus avant qu'on prenne une décision de DMPS. Les coûts de base de plusieurs grands projets étaient mal définis ou incomplets ou ont été établis seulement après que le Ministère eut décidé d'adopter la DMPS. Ces coûts auraient révélé combien il en coûtait au Ministère pour offrir lui-même les services.

Dans certains cas où les coûts de base avaient été calculés, le vérificateur général ne pouvait pas vérifier s'ils étaient exacts ou complets. Il est impossible de connaître avec exactitude l'ampleur des économies générées par d'autres formes de prestation à moins que ces coûts soient bien établis. Comme le vérificateur général l'a indiqué au Comité, le ministère réalise sans doute des économies, mais leur ampleur reste à déterminer.

La vérification a mis en lumière d'autres lacunes importantes dans le processus de DMPS. Le ministère n'a pas évalué systématiquement si le secteur privé était capable ou non d'offrir les services en question, ou s'il était même intéressé à le faire. Les analyses des diverses options de prestation — y compris l'évaluation des risques qui y étaient associés — étaient souvent inadéquates ou incomplètes. Il n'est donc pas étonnant que l'on n'ait pas toujours retenu les meilleures options de prestation pour certains services.

En raison de ces problèmes, il est difficile de déterminer si le programme de DMPS du Ministère est un succès. Les estimations faites par le Ministère concernant les économies réalisées grâce au programme commandent de la prudence extrême et il y a lieu de se demander si le MDN peut planifier l'attribution de ses ressources à partir de ses estimations. Il est tout à fait possible que de mauvaises analyses de rentabilisation amènent le Ministère à payer plus cher certains services, à recevoir des services de moindre qualité ou les deux. Ces scénarios ont des répercussions importantes sur la prestation par le MDN de ses services centraux.

Le vérificateur général a noté que le ministère avait apporté des améliorations à sa gestion des projets de DMPS. Deux initiatives récentes — le projet de la chaîne d'approvisionnement et le projet de la solde des militaires — ont prouvé que des améliorations étaient possibles. Le Comité se réjouit certes de ces améliorations et de l'intention du ministère de les appliquer dorénavant à toutes ses décisions de DMPS, mais il lui demande de s'engager fermement à effectuer des analyses de rentabilisation rigoureuses. Le Comité recommande par conséquent :

> **Que le ministère de la Défense nationale garantisse que la gestion de la diversification des modes de prestation des services comprendra, au niveau des projets, la préparation d'une analyse de rentabilisation complète avant qu'une décision soit prise. Ces analyses consisteront à déterminer les niveaux de service actuels et les coûts de base et à faire l'analyse des options.**

Dans son témoignage, M. Judd a dit au Comité de ne pas espérer d'améliorations dans un proche avenir. Le programme de DMPS du Ministère, a-t-il déclaré,

> est un programme à long terme et, de ce fait, je ne crois pas qu'il soit réaliste de s'attendre à des changements spectaculaires ou radicaux du jour au lendemain, surtout lorsqu'il s'agit de modifier des pratiques administratives qui, dans certains cas, existent depuis des décennies.

Ce commentaire est semblable à celui fait par le Ministère devant le Comité en décembre 1996. Le comité considère ceci comme inacceptable. Comme l'indique le rapport du vérificateur général, le Ministère a affirmé que le changement de culture nécessaire pour implanter une approche plus commerciale au MDN prendrait du temps.

Cependant, il y a des raisons de croire que des changements devraient se produire immédiatement. Du budget annuel de 10,3 milliards de dollars du ministère, 3,5 milliards sont consacrés aux services de soutien, ce qui laisse, selon le vérificateur général, une marge de manœuvre considérable pour réaliser des économies pour peu que le programme de DMPS soit mieux géré. (27.1) Comme nous l'avons noté précédemment, le ministère a réussi à améliorer sensiblement la gestion de deux projets récents de DMPS. Il convient également de noter l'existence

depuis novembre 1996 d'un guide de gestion des projets de DMPS au Ministère. (27.11) Dans son rapport, le vérificateur général a jugé ce guide (*Guide to ASD Methodology*) assez bien pour être utilisé. Il conclut que le problème est que ce cadre « n'avait pas encore été mis en pratique dans bon nombre des projets visés » par sa vérification.

Les économies réalisables pour un ministère qui en a besoin pour ses services centraux, l'existence d'un cadre de gestion valide et certains succès récents sont autant d'indications qu'un changement est à la fois urgent et possible. Dans cette optique, le Comité recommande :

Que le ministère de la Défense nationale, sous la direction de son sous-ministre, applique tous les aspects de son cadre de gestion à son programme de DMPS immédiatement.

De plus, le Comité croit qu'un changement de culture s'impose au ministère pour qu'il puisse profiter pleinement de son cadre de gestion de DMPS. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère de la Défense nationale, sous la direction de son sous-ministre, affecte immédiatement en priorité le développement d'une culture ministérielle qui privilégie une connaissance des coûts et une approche plus commerciale.

Le Parlement a besoin d'être informé, sur une base régulière et uniforme, des progrès faits par le ministère dans le sens de ses objectifs de DMPS. Cette information aura en outre l'avantage d'encourager le ministère à établir des objectifs réalistes et à ensuite mesurer ses réalisations en regard d'eux. Si proprement mis en œuvre, cela devrait permettre au Ministère d'effectuer les ajustements opportuns en réaction aux leçons tirées de son expérience.

Que le ministère de la Défense nationale fasse mention de ses plans et objectifs d'économies pour ses projets de DMPS dans son Rapport sur les plans et priorités à compter de l'exercice financier 2001-2002, et qu'il rende compte des progrès dans son Rapport sur le rendement à compter du rapport applicable à la période se terminant le 31 mars 2002. Il devrait être fait mention dans ce dernier document des leçons retenues et appliquées.

Le vérificateur général a déclaré dans son témoignage que « les problèmes relatifs aux analyses de rentabilisation montrent que le personnel du ministère ne possède pas les compétences requises pour évaluer des ententes complexes. » À son avis, il est improbable que les analyses de rentabilisation s'améliorent à moins que le personnel du MDN acquière les compétences nécessaires. (1535) Pour leur part, les témoins du ministère ont souligné que la formation avait été améliorée. Vadm Garnett a dit au Comité que « des modules de formation et des ateliers sur l'analyse de rentabilisation » étaient maintenant offerts à l'école de développement en gestion des FC à Saint-Jean au Québec. (1640) Ce sont là des gestes positifs et le Comité recommande :

Que le ministère de la Défense nationale s'assure en priorité que son personnel possède les compétences et la formation nécessaires pour gérer son programme de DMPS; et

Que le ministère de la Défense nationale mentionne spécifiquement les ressources humaines, financières et technologiques qu'il consacrera à la réalisation de son programme de DMPS dans son Rapport annuel sur les plans et priorités à compter de l'exercice financier 2001-2002.

Le Comité s'intéresse de près à la Stratégie d'information financière (SIF) du gouvernement et encourage fortement sa mise en œuvre rapide et complète. En réponse aux questions, M. Judd a convenu que la SIF aiderait le Ministère à faire de son programme de DMPS un succès. L'aide de la haute direction du ministère est cruciale pour réaliser le plein potentiel de la SIF; le Comité accueille par conséquent avec satisfaction l'engagement de M. Judd et recommande :

Que le ministère de la Défense nationale règle les dernières questions de fond avec le Secrétariat du Conseil du Trésor concernant la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière et respecte toutes ses dates cibles de mise en œuvre; et

Que le ministère de la Défense nationale se serve des données et de l'information générées par la Stratégie d'information financière pour guider son programme de diversification des modes de prestation des services, ainsi que tous les autres aspects de ses activités dont la planification nécessite de l'information financière.

Conclusion

Le nombre et la diversité des modes non traditionnels de prestation des services gouvernementaux augmentent et créent de ce fait des défis importants. Le gouvernement et ses ministères se doivent de surveiller les nouveaux mécanismes qui sont conçus et mis en oeuvre. Il faut faire place à l'innovation mais seulement dans un cadre qui spécifie clairement les rôles, les attentes et les obligations. Les risques associés à l'innovation peuvent et doivent être minimisés au moyen de techniques de gestion éprouvées. Il faut abandonner rapidement ce qui ne fonctionne pas et retenir ce qui donne de bons résultats. Les coûts doivent être établis avec exactitude et être pris en compte dans toutes les décisions.

Les ministères et organismes aux prises avec ces difficultés négligent trop souvent une obligation primordiale dans le système de gouvernement canadien : rendre compte des dépenses de fonds publics et des résultats atteints en conséquence. C'est pour cette raison que le Comité a insisté sur la nécessité d'informer régulièrement le Parlement des changements apportés à la manière dont les services gouvernementaux sont dispensés. La reddition de comptes est bien trop importante pour être négligée par souci de commodité administrative, si pressant que le besoin puisse sembler.

Durant son audience, le Comité a entendu des témoignages encourageants sur les progrès réalisés dans la diversification des modes de prestation des services. Il a aussi relevé plusieurs faiblesses. Le Comité espère vraiment que ces lacunes pourront être réglées et qu'elles le seront effectivement. Il souhaite également que les méthodes retenues pour régler les problèmes seront partagées ainsi que d'autres pratiques exemplaires. Ses recommandations et celles du vérificateur général du Canada visent à faciliter l'atteinte de ces objectifs.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

Une copie des *procès-verbaux* pertinents (*Réunions nos 12, 19 et 23*) est déposée.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams, député

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 8 juin 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Le Comité a étudié le chapitre 17 du *Rapport du vérificateur général du Canada -- Le programme Travaux d'infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I --* de septembre 1999 et a convenu de présenter le rapport ci-après :

Introduction

L'expression récente « entente de collaboration » désigne les efforts déployés collectivement par les pouvoir publics au Canada pour fournir des services à l'ensemble de la population. Ces efforts prennent la forme d'ententes entre divers ordres de gouvernement et, à l'occasion, les secteurs bénévole et privé, de sorte que les pouvoirs, les responsabilités et les coûts liés à la conception et à la fourniture des services sont partagés. Les pouvoirs publics canadiens ont ainsi collaboré par le passé, mais les ententes de collaboration sont devenues plus fréquentes et d'une envergure plus vaste.

Le programme Travaux d'infrastructure Canada (appelé ci-après le Programme) est un bon exemple d'entente de collaboration. Lancé en 1994, il suppose la participation de trois ordres de gouvernement, à savoir les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les municipalités, à un effort visant à stimuler l'emploi et à maintenir et à développer l'infrastructure locale. Le gouvernement fédéral a pour responsabilité d'approuver le financement conjoint de projets proposés par les provinces. Les gouvernements provinciaux assument, quant à eux, la responsabilité des opérations au jour le jour et se chargent de la prestation des programmes.

À l'origine, le Programme devait être de nature provisoire, puisqu'il devait prendre fin après deux années, les sommes consacrées au Programme devant toutefois être échelonnées sur trois ans. Dans son budget de 1995, le gouvernement fédéral a prolongé le Programme jusqu'en 1998-1999, mais sans prévoir de financement supplémentaire.

Au moment où le Programme est arrivé à son terme, soit en mars 1999, les trois ordres de gouvernement avaient dépensé plus de 8,3 milliards de dollars, sur lesquels le gouvernement fédéral avait contribué 2,4 milliards de dollars.

Le vérificateur général a publié les résultats d'une vérification du Programme dans son Rapport de novembre 1996. Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a étudié ces résultats avant de produire, le 17 novembre 1997, un rapport contenant ses recommandations (Sixième rapport).

En janvier 1997, le gouvernement avait annoncé que le Programme serait prolongé (pour devenir la Phase II) et qu'il y consacrerait 425 millions de dollars de plus. Les provinces et les autres partenaires devaient injecter 850 millions de dollars supplémentaires. En 1999, lorsque le vérificateur général a assuré le suivi de sa vérification de 1996, il en a profité pour effectuer une vérification de la Phase II.

C'est pour cela que le Comité désire revoir les conclusions des vérifications. Le Programme était novateur, supposait des dépenses considérables et a fait l'objet d'un rapport antérieur du vérificateur général et du Comité. Le

gouvernement ayant annoncé qu'il prolongerait le Programme pour une troisième phase, il devient encore plus impératif de tirer les enseignements des phases écoulées et de les appliquer dès à présent. Ainsi, le Comité a rencontré à deux reprises des témoins pour se pencher sur le chapitre 17 du Rapport du vérificateur général de septembre 1999.

La première réunion a eu lieu le 24 février 2000. M. L. Denis Desautels, FCA, vérificateur général du Canada, et Mme Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, ont représenté le Bureau du vérificateur général du Canada. M. Richard B. Fadden, secrétaire adjoint, secteur des Opérations gouvernementales, et M. Ralph Heintzman, secrétaire adjoint, Service et innovation ont représenté le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Il y a eu une seconde réunion le 21 mars 2000, au cours de laquelle Mme Barrados a représenté le Bureau du vérificateur général. M. Henno Moenting et M. John Mayne, tous deux directeurs principaux à la Direction générale des opérations de vérification, l'accompagnaient. M. Eric L. Shipley, directeur général, Gestion de l'information et de l'exécution des programmes, Bureau national des infrastructures; M. Toby Fyfe, directeur, Diversification des modes de prestation de service, Service et innovation et M. Tom Fitzpatrick, agent de politiques supérieures, Service et innovation représentaient le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Observations et recommandations

Le programme Travaux d'infrastructure Canada a connu un succès remarquable à plusieurs égards. En tant qu'entente de collaboration, il a suscité l'engagement, la collaboration et la coopération de trois ordres de gouvernement. Il est rare qu'un tel niveau de collaboration entre pouvoirs publics se produise au Canada; tous les participants devraient donc en tirer une grande fierté. Nous espérons que, de ce point de vue, le Programme devienne un modèle.

Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, les responsables provinciaux et fédéraux du Programme ont indiqué que ce dernier avait bel et bien permis d'établir des relations fédérales-provinciales constructives. Dans ses deux rapports, le vérificateur général a informé le Parlement que les responsabilités confiées en vertu du Programme l'avaient été en fonction des domaines de compétence de chacun. Cela se justifiait du point de vue constitutionnel et du point de vue pratique.

Grâce à la formule utilisée pour le financement (chacun des partenaires contribuant à raison d'un tiers environ), les divers parties au Programme ont pu collectivement appuyer des projets qu'ils n'auraient pu appuyer à titre individuel. Les projets ainsi financés étaient clairement présentés comme des efforts collectifs des trois ordres de gouvernement. Les Canadiens ont ainsi eu une preuve tangible que leurs pouvoirs publics sont capables de travailler de concert pour stimuler l'économie et fournir une infrastructure bien nécessaire.

Le Programme a permis de mener plus de 17 000 projets d'ingénierie et projets de construction un peu partout au pays. Un grand nombre de ces projets ont nécessité la construction ou la réparation d'équipements d'une importance vitale et ont apporté des avantages durables à de nombreuses collectivités, ce que M. Fadden a pris soin de souligner. Enfin, les deux phases du Programme ont été mises en place rapidement, ce qui a contribué à leurs succès, car, comme le vérificateur général l'avait déclaré dans sa vérification de 1996, « le calendrier de mise en œuvre est une considération importante sur le plan de la rentabilité, vu que le Programme visait à stimuler l'activité économique là où c'était le plus nécessaire ».

Le Comité reconnaît les efforts déployés par les trois ordres de gouvernement et estime que le Programme représente un bon modèle pour ce qui est des ententes de collaboration. Les vérifications ont néanmoins révélé un certain nombre de lacunes, dont certaines se sont répétées de la phase un à la suivante malgré les correctifs recommandés par le vérificateur général en 1996. Il s'agissait de questions de gestion et de contrôle financier, de vérification et de communication au Parlement.

Le programme Travaux d'infrastructure Canada est un programme de contributions, c'est-à-dire que le versement des fonds de source fédérale dépend du respect de conditions liées au rendement et de la conformité aux exigences du Programme, notamment le contrôle adéquat des fonds publics. Comme l'a mentionné le vérificateur général :

> Ces exigences ont des conséquences importantes pour le régime de responsabilisation qui se rattache au Programme — soit l'obligation mutuelle de rendre compte des partenaires des ententes et l'obligation de rendre compte au Parlement des dépenses effectuées et des résultats obtenus.

La vérification a permis d'établir toutefois que l'on ne se préoccupe pas suffisamment du respect des normes en matière de rendement et des exigences du Programme. Dans certaines provinces, des municipalités ont reçu des fonds pour des travaux entrepris, sans que les fonctionnaires provinciaux n'exigent de factures ou de preuves de paiement. Dans toutes les provinces assujetties à l'examen, les fonctionnaires fédéraux se sont fiés aux administrations provinciales et municipales qui leur ont affirmé que les projets avaient été mis en œuvre et que le remboursement des coûts avait été demandé conformément aux ententes fédérales-provinciales et aux lignes directrices.

Les vérifications de conformité sont l'un des moyens de s'assurer que des mécanismes de contrôle de gestion financière adéquats sont en place. Elles permettent également d'obtenir un certain degré de certitude lorsque l'on ne dispose pas de reçus et d'états des dépenses détaillés et que l'on se fie aux affirmations des intéressés. Dans son Sixième rapport (35^{e} législature), le Comité a reconnu l'utilité des vérifications de conformité et approuvé leur usage pour ce qui est du programme Travaux d'infrastructure Canada.

En réponse à l'une des recommandations que le vérificateur général a formulées dans son rapport de 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait savoir que les vérifications de conformité constituaient une exigence de la Phase II. Le vérificateur général a toutefois révélé que les vérifications de conformité ne se faisaient pas en temps opportun. Sauf au Québec et, dans une moindre mesure, en Colombie-Britannique, ce type de vérification était censé se terminer un bon moment après l'instauration du Programme. Il est arrivé à maintes reprises que la vérification de conformité ait lieu une fois le projet terminé et les fonds versés. Les vérifications de conformité ont été terminées en moyenne à peu près deux années et demie après le lancement du Programme.

Dans les cas où la vérification de conformité a eu lieu en temps voulu, il est arrivé que certains paiements aient été retenus jusqu'à ce que les justificatifs demandés soient fournis. La façon dont le Québec mène ce type de vérifications constitue un bon modèle. Dans cette province, un échantillon de projets est retenu en fonction du risque et de l'importance et une vérification a lieu avant le versement du dernier paiement. Si un rajustement s'impose, le montant peut alors être déduit du dernier versement effectué. Le Comité a reconnu la valeur de l'approche adoptée au Québec dans son rapport du 17 novembre 1997 et a recommandé que cet exemple soit suivi.

Les vérifications de conformité effectuées en temps opportun sont l'assurance, pour les représentants de tous les ordres de gouvernement, les parlementaires et la population canadienne, que les fonds publics sont dépensés uniquement pour les fins prévues. Le Comité recommande donc :

> **Que soient incorporées aux ententes fédérales-provinciales relatives à la Phase III du programme Travaux d'infrastructure Canada des modalités prévoyant que des vérifications de conformité seront effectuées avant le dernier versement. Ces vérifications devraient porter essentiellement sur des échantillons de projets qui auront été retenus en fonction du risque qu'ils présentent et de leur importance.**

Des vérifications de conformité menées en temps opportun permettent de déceler la nécessité de modifier l'approche suivie à l'égard du Programme. Un autre moyen de déceler les changements à apporter serait d'évaluer de façon rigoureuse les programmes.

M. Shipley a signalé que la Phase I du Programme avait fait l'objet d'une évaluation. Il a fait remarquer que cela avait été très utile pour toutes les parties intéressées et que les leçons tirées de l'évaluation peuvent être facilement appliquées à la Phase III. Il a ajouté « ce serait une bonne idée d'intégrer dans ce programme quinquennal l'exigence de faire des évaluations périodiques ». Le Comité est d'accord avec ce point de vue et recommande :

Que les enseignements tirés de l'évaluation de la Phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada soient appliqués à la conception de la Phase III du Programme;

Que l'on élabore, au moment de la conception de la Phase III du programme Travaux d'infrastructure Canada, un cadre d'évaluation comportant des évaluations périodiques et une évaluation finale du Programme. Ce cadre devra préciser les rôles et les responsabilités en matière d'évaluation et être mis en place avant l'application du Programme;

Que le cadre d'évaluation de la Phase III du programme Travaux d'infrastructure Canada soit axé sur la réalisation de tous les objectifs du Programme;

Que l'on prévoie des ressources suffisantes pour la conduite d'évaluations périodiques et d'une évaluation finale avant la mise en place de la Phase III du programme Travaux d'infrastructure Canada;

Que le cadre d'évaluation de la Phase III du programme Travaux d'infrastructure Canada soit déposé à la Chambre des communes avant le lancement du Programme;

Que le rapport et tous les documents connexes contenant les résultats de l'évaluation finale de la Phase III du programme Travaux d'infrastructure Canada soient déposés à la Chambre des communes au plus tard un mois après avoir été terminés; et

Qu'il y ait un engagement formel d'assurer le suivi de toutes les conclusions et recommandations contenues dans les évaluations périodiques et l'évaluation finale de la Phase III du programme Travaux d'infrastructure Canada, surtout dans la mesure où elles concernent des programmes ultérieurs de même nature.

L'un des principaux objectifs du Programme était d'assurer le financement de projets d'infrastructure venant s'ajouter à des projets déjà prévus ou en cours et financés selon d'autres modalités. Autrement dit, il s'agissait de nouveaux projets qui auraient pour conséquence de créer de nouveaux emplois et une infrastructure et qui n'auraient pu avoir lieu sans le financement assuré par le Programme. Or, la formule de financement de ce dernier (chaque ordre de gouvernement assurant un tiers à peu près du financement) était fort différente de celles utilisées par les gouvernements provinciaux et les municipalités, en vertu desquelles les provinces assument entre 50 et 100 % des coûts. Il y a ainsi eu encouragement à faire financer des projets provinciaux-municipaux dans le cadre du programme Travaux d'infrastructure Canada, phénomène connu sous le nom de substitution de programme.

Même s'il est impossible d'éliminer à tout jamais la substitution de programme, il est possible et il faudrait faire en sorte de réduire sa fréquence. Or, malgré les inquiétudes soulevées par l'évaluation menée en 1996 et les exemples de précautions à prendre suggérés par le vérificateur général, les mécanismes visant à limiter les substitutions entre les programmes fédéraux et provinciaux étaient plutôt rares lors de la Phase II.

La substitution de programme peut gravement entraver la création d'emplois et la mise sur pied de nouveaux projets. Il faut donc qu'à l'avenir toute entente prévoie des mécanismes limitant les possibilités de substitution de programme. Le Comité recommande donc :

Que l'on prévoie, au moment de la conception de la Phase III du programme Travaux d'infrastructure Canada, des mesures de protection contre la substitution de programme et des références particulières aux mesures mises en place avec succès au Québec et en Saskatchewan.

La création d'emplois était l'un des principaux objectifs du Programme, le nombre et le type d'emplois créés sont les deux principaux critères en fonction desquels l'on a pu juger du succès du Programme. Il n'est donc pas surprenant que les statistiques relatives à la création d'emplois découlant du Programme aient été matière à controverse. Si le Comité ne tient pas à prendre le parti de qui que ce soit, il estime qu'il faut absolument montrer de façon explicite le type d'emplois créés et la méthode utilisée pour quantifier la création d'emplois. Le Comité recommande donc :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor communique au Parlement le nombre approximatif d'emplois créés par suite de la mise en place de la Phase III du programme Travaux d'infrastructure Canada, en précisant le type d'emplois créés (à temps plein, à temps partiel, temporaires, permanents, indirects, directs), les méthodes utilisées pour quantifier cette création d'emplois et toute limite liée aux estimations présentées.

Le Comité a été particulièrement déçu du contenu et du ton des réponses du Secrétariat du Conseil du Trésor aux recommandations du vérificateur général. Dans certains cas, le Secrétariat était d'accord avec ces recommandations, mais n'a fourni que peu de détails sur les correctifs qu'il prendrait. À d'autres reprises, les recommandations ont été carrément rejetées. D'ailleurs, le Secrétariat a indiqué que, à son avis, le chapitre contenant les résultats de la vérification présentait une « vision négative et non appropriée d'un programme dont les résultats ont été couronnés de succès ».

Le Comité estime que le Secrétariat ne comprend pas les enjeux et passe à côté d'occasions d'apporter des améliorations utiles à la Phase III du Programme. Le Comité, s'attendant à une étude plus rigoureuse de ses recommandations et à une réponse à ces dernières, recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor revoie soigneusement les observations et recommandations contenues dans le chapitre 17 du Rapport de septembre 1999 du vérificateur général du Canada et remette, au plus tard le 30 septembre 2000, un plan d'action détaillé dans lequel seront indiquées les mesures qu'il prendra pour donner suite aux recommandations du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.

Conclusion

Dans moins d'un an, le gouvernement fédéral et les provinces et territoires du Canada lanceront la troisième phase du programme Travaux d'infrastructure. Comme l'a relevé le vérificateur général du Canada et des témoins entendus par le Comité, les premières phases du Programme ont présenté certains points forts et produit divers bienfaits. Mais elles présentent aussi un certain nombre de lacunes que les deux vérifications ont mis en lumière.

Ces lacunes ne font pas de ce programme un échec. Mais, de l'avis du Comité, si les concepteurs de la prochaine phase ne tirent pas les enseignements nécessaires des failles décelées, le succès futur du Programme sera menacé. Compte tenu du temps qu'il reste avant la mise en place de cette phase, ils ont largement le temps d'effectuer les changements demandés par le Comité et le vérificateur général du Canada.

Pour conclure, le Comité a pris bonne note du travail effectué par le vérificateur général du Canada conjointement avec certains de ses homologues provinciaux. Le Comité avait recommandé cette forme d'entente de collaboration et est ravi de voir que ses suggestions ont été suivies.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions nos 14, 18 et 28) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams, député

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 8 juin 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Après avoir étudié le chapitre 30 du rapport de novembre 1999 du vérificateur général du Canada (*Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique au moyen de préavis d'adjudication de contrat*), le Comité permanent des comptes publics a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

Depuis plusieurs années, le vérificateur général du Canada et le Comité passent en revue les activités contractuelles du gouvernement fédéral. Le vérificateur général a examiné en 1997 le rendement des marchés au gouvernement et, la même année, il a rendu compte de ses conclusions à la Chambre des communes. Son rapport décrivait les rôles, responsabilités et attentes concernant l'utilisation des marchés pour l'obtention de biens et de services au gouvernement. Il contenait également des critères et des indicateurs de rendement pour l'adjudication ainsi qu'un cadre en vue de la réalisation de futures vérifications.

Dans le chapitre 26 de son rapport de décembre 1998 à la Chambre des communes (*La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique*), le vérificateur général a présenté les résultats d'une vérification menée sur un échantillon de 26 marchés prescrits (à fournisseur unique) d'une valeur supérieure à 25 000 $ chacun, conclus par cinq ministères pour des services professionnels. L'un des aspects importants des contrats est qu'ils avaient été établis sans un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel. La principale conclusion a été que les règles gouvernementales pour l'attribution de contrats non concurrentiels n'étaient pas suivies. Le vérificateur général a également attiré l'attention sur l'usage inopportun, par les ministères, de préavis d'adjudication de contrat (PAC) pour que les contrats à fournisseur unique soient jugés concurrentiels.

Le Comité s'est réuni pour étudier les résultats de ces vérifications. À l'occasion de la séance, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont fait valoir que, puisque l'échantillon de contrats vérifiés n'avait pas été choisi au hasard et qu'il était restreint, les résultats ne pouvaient pas être étendus à l'ensemble du gouvernement. Si tous les témoins ont convenu que les PAC conféraient de la transparence aux contrats à fournisseur unique, leurs opinions étaient partagées quant à savoir si ces préavis rendaient le processus d'adjudication concurrentiel. M. Alan Winberg (alors secrétaire adjoint, Secteur de la politique de gestion des risques, des achats et des actifs au Secrétariat du Conseil du Trésor) a affirmé que : « Dans la mesure où le processus est transparent, où l'industrie est informée et où elle a la possibilité de participer, nous [le Secrétariat du Conseil du Trésor] estimons que le processus devrait être considéré comme concurrentiel ». (1640) Il a ensuite maintenu que, les PAC assurant une certaine transparence, ils rendent le processus concurrentiel. Le vérificateur général n'était pas de cet avis et le Comité a exprimé, dans son 28e rapport déposé le 5 mai 1999, ses propres préoccupations concernant les éléments des PAC qui les disqualifient en tant que substituts du processus d'adjudication.

Étant donné son intérêt constant à l'égard des activités contractuelles du gouvernement en général et du recours à un fournisseur unique et à l'utilisation des PAC en particulier, le Comité a décidé de revoir le chapitre 30 du rapport de novembre 1999 du vérificateur général (*Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique*) et d'examiner en même temps les résultats de la vérification d'un contrat à fournisseur unique accordé par le ministère de la Défense nationale pour des services de soutien à l'égard du Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada, résultats rapportés dans le chapitre 27 du rapport de novembre (*Différents modes de prestation de services*).

Le Comité a donc rencontré, le 4 avril 2000, le vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels, FCA, ainsi que MM. Peter Kasurak et Hugh McRoberts, directeurs de la Direction générale des opérations de vérification au Bureau du vérificateur général du Canada. Le sous-contrôleur général Richard Neville, Roberta Santi, secrétaire adjointe, Gestion des risques, achats et actifs, et Jane Cochrane, directrice principale, Gestion de l'approvisionnement, ont comparu pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, tandis que M. Rick Burton, directeur général, Matériel, témoignait pour le ministère de la Défense nationale.

Observations et recommandations

L'attribution de marchés est, pour les ministères, un moyen indispensable d'acquérir les biens et les services dont ils ont besoin dans l'exécution de leur mandat. Pour les fournisseurs, les contrats gouvernementaux sont une source de revenu mais aussi une occasion (surtout pour les entreprises nouvelles et de petite taille) de montrer leurs capacités et de les accroître. L'activité contractuelle du gouvernement est en outre importante pour les collectivités canadiennes où se trouvent les fournisseurs. Bien menée, l'adjudication peut bénéficier à tous — gouvernement, fournisseurs et citoyens.

Au Canada, les principes sous-jacents au processus d'adjudication et le cadre régissant son exécution sont solides. Les principes sont simples : l'adjudicateur (le gouvernement fédéral) doit obtenir la meilleure valeur (meilleur rapport qualité-prix) et assurer un libre accès (chance équitable à tous les distributeurs qualifiés de faire affaire avec la Couronne) au processus contractuel. Ces principes sont appliqués grâce à un ensemble de règles simples, énoncées dans le Règlement sur les marchés de l'État et dans la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor : tous les contrats doivent être accordés en vertu d'un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel sauf si — et seulement si — l'une des conditions suivantes existe :

- la valeur du contrat est inférieure à 25 000 $;
- il y a extrême urgence;
- il n'est pas dans l'intérêt public de solliciter des offres; ou
- une seule personne ou entreprise est en mesure d'exécuter les travaux.

Le présent Comité, l'ancien Comité de l'administration gouvernementale (Chambre des communes), le vérificateur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont tous sanctionné ces règles. Étant donné le vaste appui dont jouissent les règles, qui sont exceptionnellement claires, le Comité est très déçu d'apprendre qu'on ne s'y conforme toujours pas.

Dans le chapitre 30 de son rapport de novembre 1999, le vérificateur général a présenté au Parlement la preuve irréfutable que des ministères font fi des règles concernant les contrats à fournisseur unique ou ne les comprennent pas. Quel que soit le cas, la situation est inacceptable. Près de 90 % des 50 contrats prescrits, examinés au cours de la vérification, « n'étaient pas visés par les exceptions [qui permettent aux ministères de passer outre à l'appel d'offres] ou ne présentaient pas de preuve suffisante à cet égard et auraient donc dû être attribués en régime de concurrence ». Comme il l'avait fait à la fin de sa précédente vérification, le vérificateur général a conclu « que la plupart des marchés que nous avons vérifiés ne résisteraient pas à l'examen public ».

Tous les résultats obtenus à la vérification viennent appuyer cette évaluation. Des problèmes ont été découverts à chaque étape du processus. Le besoin d'obtenir un service par contrat plutôt que par un autre moyen, peut-être moins coûteux, n'a pas été établi pour 95 % des marchés vérifiés. Dans 46 % des cas, l'énoncé des travaux et l'énoncé des besoins n'étaient pas clairs pour ce qui est du niveau d'effort et du rendement escomptés ainsi que des services à fournir et des coûts. Parfois, les entrepreneurs eux-mêmes avaient préparé les énoncés des travaux et des besoins. Seulement l'un des quatre ministères en cause avait établi un moyen d'examiner officiellement tous les

marchés proposés et ce moyen avait un mandat assez limité n'incluant pas l'examen des marchés à fournisseur unique. Seuls 11 % des 50 marchés à fournisseur unique vérifiés avaient au dossier une justification conforme aux conditions précisées dans le Règlement sur les marchés de l'État. La plupart des décisions d'avoir recours à un fournisseur unique avaient été justifiées par le fait que le fournisseur était le seul capable de donner le service mais, dans 89 % des 50 cas, l'unicité de l'entrepreneur n'avait pas été établie ou n'était en réalité pas fondée.

En rédigeant les contrats, les ministères ne se sont généralement pas préoccupés d'obtenir l'assurance que le fournisseur unique accordait à la Couronne son meilleur prix. Sauf pour 39 % des cas vérifiés où cela a été fait, les ministères n'ont pu fournir d'autre preuve que le gouvernement avait obtenu une bonne valeur pour les contrats en question. Dans près de 50% des cas, les ministères n'ont pas réussi à produire des copies des factures des fournisseurs et des approbations écrites attestant que les services avaient été exécutés conformément aux exigences du marché et à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans 56 % des cas, les ministères n'ont pu donner des preuves documentaires que les services mentionnés dans les contrats avaient été fournis au complet, à temps et au coût convenu.

D'après le Secrétariat du Conseil du Trésor, la solution à ces problèmes est davantage de formation. Puisque les règles régissant l'adjudication sont simples et existent depuis un certain temps, le Comité a de la difficulté à croire qu'une formation accrue — qui n'est pas une mauvaise chose en soi — résoudra des problèmes généralisés et persistants. Il s'agirait plutôt d'établir un système d'incitatifs qui encouragera le respect des règles. Le Comité recommande donc :

Que la stricte conformité au Règlement sur les marchés de l'État et à la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor soit prise en compte dans les facteurs présidant à la décision de promouvoir les fonctionnaires embauchés comme adjudicateurs ou autorités techniques au sein des ministères et organismes.

Les préavis d'adjudication de contrat (PAC) sont utilisés depuis 1992 pour annoncer l'intention du gouvernement d'attribuer un contrat à fournisseur unique. On s'entend pour dire que, utilisés à bon escient, les PAC confèrent de la transparence au processus et donnent aux autres fournisseurs potentiels la possibilité de contester, avant son attribution, un contrat prescrit. Toutefois, comme l'a révélé la vérification, les PAC ne sont pas à la hauteur des attentes.

Les PAC devraient fournir suffisamment d'information pour permettre à un fournisseur éventuel de contester un contrat à fournisseur unique. Or, dans 58 % des marchés vérifiés, il n'en était pas ainsi. Les PAC devraient indiquer laquelle des quatre exceptions est invoquée pour justifier la passation d'un marché à fournisseur unique, ce qui n'a été fait que dans 54 % des cas. Ils devraient donner aux fournisseurs éventuels assez de temps pour soumettre une contestation : plus de 90 % des préavis examinés ont été affichés pendant moins de 15 jours. Tous ces facteurs désavantagent les fournisseurs potentiels, réduisent les possibilités de contestation et engendrent un contexte non concurrentiel.

Par ailleurs, les fournisseurs potentiels sont désavantagés même s'ils parviennent à soumettre une contestation. Les procédures et les pratiques sont variables, particulièrement quant à la preuve exigée de l'auteur de la contestation. En fait, la vérification a montré que :

> L'effort requis de l'auteur d'une contestation pour faire la preuve qu'il est capable de satisfaire aux exigences du marché est beaucoup plus élevé que celui requis du fournisseur nommé dans le PAC.

Les gestionnaires qui ont adjugé les contrats à fournisseur unique sont les mêmes qui examinent les contestations, ce qui n'est pas pour améliorer les choses. S'ils rejettent la contestation, il n'existe aucun recours auprès d'un tiers indépendant pour en appeler de la décision. (30.70) Il n'est donc pas surprenant que, comme il l'a rapporté au Comité, le sous-contrôleur général s'est fait dire :

> Très peu [de contestataires] peuvent réellement satisfaire aux exigences qui sont faites et convaincre l'agent des approvisionnements de décider de lancer un appel d'offres public.

À l'alinéa 30.71, le vérificateur général résume les obstacles auxquels se butent les fournisseurs potentiels qui pourraient vouloir contester un contrat à fournisseur unique :

> Des délais très courts pour formuler une contestation (15 jours au plus, et généralement moins), l'existence d'un fournisseur déjà choisi qui peut avoir des mois et l'aide de fonctionnaires du ministère pour élaborer sa proposition, un énoncé des besoins qui peut être vague et incomplet, une décision quant au bien-fondé de la contestation qui sera faite par les mêmes personnes qui, au départ, ont choisi de passer un marché à fournisseur unique et qui sera prise selon des critères inconnus et en fonction d'une norme de preuve non précisée

Il n'est pas surprenant que, même si le vérificateur général a estimé que quelque 90 % des PAC affichés pourraient faire l'objet d'une contestation, seulement 35 des 522 PAC émis par quatre ministères en 1998 ont donné lieu à des contestations officielles, dont seulement quatre ont été acceptées. M. Neville a répondu que cela « ne nous [le Secrétariat du Conseil du Trésor] donne pas l'impression que le processus de contestation pose de graves problèmes ». Le Comité est d'un tout autre avis et recommande :

> **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor modifie immédiatement sa politique sur les marchés de façon à préciser que les PAC doivent être affichés pendant une période minimale de 30 jours;**
>
> **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor modifie sa Politique sur les contrats de façon à exiger que les ministères et organismes mettent en place, d'ici le 31 juillet 2000, un mécanisme indépendant pour l'examen de toutes les contestations reçues par suite de l'affichage de préavis d'adjudication de contrat; et**
>
> **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor surveille l'examen, par les ministères, des contestations des préavis d'adjudication de contrat et, dans ses rapports annuels sur les marchés, en commençant avec son rapport de 2001, qu'il donne un compte rendu des résultats, accompagné d'explications détaillées montrant pourquoi les contestations ont été soit acceptées soit rejetées.**

Comme il a déjà été précisé, le Secrétariat du Conseil du Trésor considère les marchés à fournisseur unique, annoncés publiquement au moyen de PAC, comme étant concurrentiels et les qualifie ainsi lorsqu'il compile ses statistiques pour les rapports annuels sur les marchés. Cependant, le Comité estime que, d'après les preuves fournies par le vérificateur général, l'affichage d'un PAC ne rend pas automatiquement le processus concurrentiel et il recommande par conséquent :

> **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor cesse de considérer comme étant concurrentiels les marchés à fournisseur unique annoncés par préavis d'adjudication de contrat jusqu'à la mise en œuvre complète des recommandations du vérificateur général du Canada et du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes concernant les marchés à fournisseur unique et jusqu'à ce que le Secrétariat puisse donner une garantie raisonnable de la conformité à toutes les exigences actuelles relatives aux conditions en vertu desquelles les marchés à fournisseur unique peuvent être accordés.**

Dans le cadre de son étude, le Comité a examiné le contrat à fournisseur unique, d'une valeur de 2,8 milliards de dollars, octroyé pour une période de 20 ans par le ministère de la Défense nationale relativement à l'entraînement en vol de l'OTAN au Canada. Le Comité s'inquiète plus de la manière que le contrat a été passé que du succès du projet lui-même. Dans le chapitre 27 du rapport de novembre 1999, le vérificateur général informait la Chambre des communes que le MDN, en attribuant le marché, n'a pas établi que le fournisseur était unique et que la décision du ministère de ne pas suivre le processus normal d'appel d'offres « n'est pas suffisamment justifiée ».

Par exemple, les responsables du ministère ont fait valoir que les avantages du marché faisaient en sorte que le processus concurrentiel n'était pas dans l'intérêt public, justification qui ne se conforme pas à la définition d'intérêt public du Règlement sur les marchés de l'État. En outre, le vérificateur général s'est dit inquiet de ce que le niveau de profit accordés aux fournisseurs, environ 200 millions de dollars sur 20 ans, n'ait pas été conforme aux directives de Travaux et Services gouvernementaux Canada.

Non seulement ce contrat illustre-t-il des problèmes de conformité déjà observés ailleurs mais, selon le vérificateur général, il montre le caractère inadéquat de l'actuel cadre contractuel du gouvernement pour l'adjudication des gros marchés de service. Ce cadre ne fournit pas suffisamment de directives aux fonctionnaires sur les questions de concurrence dans un marché limité ni sur la façon d'évaluer les risques et sur celle d'analyser et de documenter le transfert des risques au secteur privé.

Le Comité reconnaît que le MDN a déjà pris des mesures concrètes pour améliorer ses pratiques contractuelles — p. ex., M. Burton a expliqué au Comité que le MDN soumet les contestations concernant les PAC à un processus d'adjudication indépendant du gestionnaire qui a délivré le contrat initial —, mais il reste préoccupé par les lacunes identifiées par le vérificateur général au sujet de l'actuel cadre contractuel. Par conséquent, le Comité recommande :

Que, dans le cadre de son initiative interministérielle de réforme du mode d'approvisionnement, le Secrétariat du Conseil du Trésor tienne compte des questions relatives aux gros marchés de service, soulevées par le vérificateur général du Canada dans son témoignage du 4 avril 2000 devant le Comité permanent des comptes publics.

Le Comité est profondément troublé par la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet de la vérification. Dans son exposé liminaire au Comité, en mars 1999, M. Colin Potts, alors sous-vérificateur général, a affirmé que, concernant l'adjudication, le Secrétariat du Conseil du Trésor était ouvert aux idées visant à améliorer ses politiques. Toutefois, la réaction du Secrétariat aux recommandations du vérificateur général — ses idées visant à améliorer l'adjudication — pourrait être décrite, au mieux, de réservée. Le vérificateur général, ayant trouvé amplement de preuves des mêmes problèmes dans sa récente vérification, s'est senti obligé de pratiquement répéter deux de ses recommandations, ce qui est extrêmement rare. Qui plus est, le Comité a formulé une série de recommandations bien intentionnées, conçues pour améliorer un processus contractuel très déficient. Ici encore, il serait tout à fait exagéré de qualifier d'enthousiaste la réponse du Secrétariat.

La persistance et l'envergure des lacunes identifiées au cours de vérifications successives devraient être plus que suffisantes pour alarmer le Secrétariat du Conseil du Trésor. Aussi étonnant que cela paraisse, ce n'est pas le cas. Pour que des changements se produisent, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit cesser de nier la réalité, admettre qu'il existe un grave problème et prendre de sérieuses mesures correctives. En dépensant ses ressources à des efforts défensifs d'arrière-garde, il perd un temps précieux — et beaucoup de l'argent des contribuables puisque le processus contractuel continue de s'appliquer malgré ses imperfections. Le Comité formule donc la recommandation urgente qui suit :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, au plus tard le 31 août 2000, élabore un plan d'action visant à mettre en œuvre toutes les recommandations contenues au chapitre 26 du rapport de décembre 1998 du vérificateur général du Canada et au chapitre 30 du rapport de novembre 1999 du vérificateur général du Canada. Ce plan d'action doit contenir un échéancier précisant à quel moment les divers éléments seront réalisés et il doit être soumis au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes au plus tard le 15 septembre 2000; et

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en élaborant son plan d'action, porte une attention particulière aux recommandations formulées aux alinéas 30.85, 30.86, 30.88 et 30.89 du chapitre 30 du rapport de novembre 1999 du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, lesquelles recommandations le Comité permanent des comptes publics appuie entièrement.

Conclusion

Il est difficile de sous-estimer la valeur et l'importance des activités contractuelles du gouvernement. En 1997, par exemple, les contrats de 25 000 $ ou plus pour tout type de services (donc assujettis aux règles sur les marchés à fournisseur unique) totalisaient 3,9 milliards de dollars. Ces contrats, comme on l'a déjà dit, représentent une source substantielle de revenu pour les fournisseurs, leurs employés et les collectivités où ils se trouvent. Pour les ministères et les organismes, la possibilité de se procurer des services à contrat présente un moyen efficace d'ajouter d'une façon économique à la capacité interne.

Il est par conséquent troublant d'apprendre — encore une fois — que le processus contractuel est mal géré et que les règles qui s'y appliquent sont soit mal comprises ou, pire encore, ne sont pas respectées. Les règles établissent clairement qu'un processus ouvert et concurrentiel d'appels d'offres pour les contrats évalués à 25 000 $ ou plus doit être la norme. C'est là la façon idéale de garantir que toutes les parties, le gouvernement, les fournisseurs et les contribuables, font la meilleure affaire. Les règles précisent sans équivoque que le processus concurrentiel ne peut être mis de côté que dans des circonstances exceptionnelles et que la décision de le faire doit être pleinement justifiée et documentée. Lorsque les règles sont enfreintes, personne, sauf le bénéficiaire d'un contrat prescrit, ne fait une bonne affaire.

Les PAC, qui confèrent une certaine transparence, pourraient pour beaucoup compenser les inconvénients qui se produisent lorsque le processus concurrentiel traditionnel n'est pas utilisé. Or, ils sont ouvertement gérés de façon à miner tous leurs éventuels avantages. Des recours sont disponibles mais difficiles à appliquer.

Le Comité ne comprend donc pas pourquoi de strictes mesures correctives n'ont pas été prises pour améliorer les PAC et éliminer le non-respect des règles contractuelles. Le témoignage des porte-parole du Secrétariat du Conseil du Trésor n'ont certainement pas fourni d'explication satisfaisante. Le Comité ne comprend pas non plus pourquoi un certain nombre de solides recommandations présentées par le vérificateur général du Canada ont été, comme il le dit lui-même, rejetées catégoriquement.

Le Comité convient avec le vérificateur général que, « vu l'ampleur du non-respect [des dispositions contractuelles], il ne peut être ignoré plus longtemps ». Il s'attend donc à ce que ses recommandations et celles du vérificateur général du Canada soient traitées dans le même esprit que celui dans lequel elles ont été présentées.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (séances n^{os} 20 et 28) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams, député

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 8 juin 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Le Comité a étudié les chapitres 23 et 24 du Rapport du vérificateur général du Canada de novembre 1999 (*La régie en partenariat: la reddition de comptes menacée* – et – *Le fonds canadien d'adaptation et de développement rural : un exemple de régie en partenariat)* et le Comité a convenu d'en faire rapport comme suit :

Introduction

Traditionnellement, les programmes et services gouvernementaux sont livrés par les ministères et organismes qui relèvent directement de ministres et qui sont assujettis aux règles et règlements administratifs communs. Cependant, depuis quelques années, le gouvernement fédéral expérimente avec de nouvelles formes de prestation qui font participer des organisations externes, soit en tant que fournisseurs de services ou tant qu'agents. Pour ces nouvelles formes de prestation de programmes et services, la régie fédérale a été confiée à des entités externes qui ne sont pas directement responsables envers les ministres et le Parlement.

Ces nouveaux mécanismes de régie remettent en question les principes de contrôle parlementaire et de reddition des comptes. Si ces mécanismes ne comportent pas de dispositions précises à la reddition des comptes et l'examen parlementaire, cela pourrait compromettre l'habilité de vérifier si les fonds et pouvoirs sont utilisés en conformité aux objectifs fédéraux.

Malgré le risque de dilution de la reddition de comptes, ces nouveaux mécanismes de régie peuvent aussi offrir davantage de souplesse, d'efficience et d'efficacité. Dans la prestation des programmes et services gouvernementaux, il faut constamment rechercher un équilibre entre l'efficience, l'atteinte des résultats et une reddition de compte adéquate.

Compte tenu de l'intérêt du Comité des comptes public sur la reddition de comptes et les nouveaux mécanismes de régie, il a été décidé d'examiner les chapitres 23 et 24 du rapport du Vérificateur général du Canada de novembre 1999. Le Comité s'est réuni deux fois sur ce sujet. Les témoins se sont présentés pour la première fois le 24 février 2000. Présents pour le compte du Bureau du Vérificateur général du Canada furent M. L. Denis Desautels (Vérificateur général du Canada), Mme Maria Barrados (Vérificateur générale adjointe), M. Neil Maxwell (Directeur principal, Opérations de vérification). Les témoins pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada furent M. Richard B. Fadden, (Secrétaire adjoint, Secteur des opérations gouvernementales), M. Tom Fitzpatrick, (Agent de politiques supérieures, Service et innovation), M. Ralph Heintzman, (Secrétaire adjoint, Service et innovation), et M. Toby Fyfe, directeur, Diversification des modes de prestation de services (Service et innovation). La seconde réunion a eu lieu le 21 mars 2000 et le Bureau du Vérificateur général du Canada fut représenté par Madame Maria Barrados, et messieurs Henno Moenting et John Mayne (Directeurs principaux, Opérations de vérification). Messieurs E. L. Shipley (Directeur général, Gestion de l'information et exécution des projets, Bureau national des infrastructures), Tom Fitzpatrick et Toby Fyfe comparurent pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Observations et recommandations

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement s'allie de plus en plus avec d'autres ordres de gouvernement, le secteur privé ou le secteur bénévole pour assurer la prestation de ses programmes et services. Ces

nouveaux mécanismes soulèvent une préoccupation majeure: comment assureront-ils une reddition de comptes appropriée au Parlement et à la population canadienne quant aux objectifs de la politique fédérale. Il est difficile d'en arriver à un régime redditionnel approprié et acceptable lorsqu'un programme conjoint est exécuté sous la férule distincte et des partenaires fédéraux et des partenaires provinciaux, ni lorsqu'un partenaire œuvre à l'extérieur du secteur public en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes* ou de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*.

Il est important pour le Parlement d'insister sur une reddition de comptes adéquate au sujet des nouveaux mécanismes de régie. L'information doit être disponible pour pouvoir déterminer si ces mécanismes fonctionnent, si les ressources et les fonds publics sont utilisés à bon escient et si l'intérêt public est bien servi.

Le chapitre 23 décrit les éléments essentiels d'un cadre de régie pour tous les niveaux de régie. En bref, ces éléments comprennent la communication d'une information pertinente au Parlement et au public sur les dépenses relatives au mécanisme et sur son rendement au regard des objectifs fixés; des mécanismes redditionnels efficaces pour faire en sorte que soient établis des régimes d'évaluation et de vérification convenables; une transparence adéquate pour les décisions importantes; et des mécanismes pour protéger l'intérêt public, comme des tribunes pour canaliser les plaintes et les recours des citoyens.

Les mécanismes de régie examinés n'ont pas toujours été créés à partir des éléments énoncés ci-haut. Le Vérificateur général du Canada, M. Desautels, encourage le Comité de s'informer auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada de l'évolution des travaux pour l'élaboration d'un cadre que les ministères devront utiliser lorsqu'ils créeront de nouveaux mécanismes de régie. M. Desautels croît que les députés devraient être consultés pour que le cadre traduise leurs préoccupations au sujet de la reddition de comptes.

M. Desautels a suggéré au Comité qu'il pourrait demander aux ministères de revoir leurs mécanismes actuels et de fournir des plans de mesures correctives s'il existe des lacunes dans les cadres de régie.

Le Comité est fort préoccupé de constater de nombreuses lacunes dans le cadre de référence de plusieurs mécanismes de régie existants. Par exemple, la vérification avait décelé plusieurs cas de mécanismes de régie qui avaient des problèmes au niveau du régime de surveillance (par exemple, mauvaise gestion financière et contrôles inadéquats), d'autres cas où il y avait des éléments manquants dans leurs mécanismes redditionnels (par exemple, des attentes de rendement mal définies, des dispositions imprécises quant aux évaluations, etc.).

Conséquemment, le Comité propose les recommandations suivantes :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor révise et développe aussitôt que possible un nouveau cadre de référence de régie général pour assurer une orientation plus uniforme et ainsi guider les ministères et organismes lorsqu'ils établissent des cadres de référence pour leurs propres mécanismes de régie. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait rende compte au Parlement du progrès de cette initiative dans son Rapport sur le rendement, à compter du rapport applicable pour la période se terminant le 31 mars 2000;

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage les ministères d'identifier des occasions pour réviser et renégocier avec leurs partenaires des nouveaux cadres de régie qui incorporent tous les éléments essentiels d'un cadre de régie efficace; et

Que les ministères qui parrainent des nouveaux mécanismes de régie révisent leurs cadres de régie et qu'ils rendent compte régulièrement au Parlement à travers leurs rapports de plans et priorités. Cette reddition de compte devrait comprendre les plans d'action ministériels et calendriers d'exécution, ainsi que les ressources financières, technologiques et humaines qui sont consacrées à ces efforts. Les ministères devront informer le Parlement du progrès de ces initiatives par leurs Rapports sur le rendement, à compter du rapport applicable à la période se terminant le 31 mars 2000.

Un fait troublant que la vérification a ressorti c'est que le gouvernement ne connaissait pas l'étendue des mécanismes de régie. Au début de son enquête, l'équipe de vérification a demandé au gouvernement combien de nouveaux mécanismes de régie avaient été crées depuis 1990, sous quelles formes ces types de mécanismes se manifestaient et quelles étaient les sommes engagées par le gouvernement fédéral. Le gouvernement ne disposait peu ou pas d'information sur le nombre des nouveaux modes de prestation de services ni des nouveaux mécanismes de régie.

De plus, la vérification a observé que plusieurs nouveaux mécanismes de régie comprennent plus d'une entente. Selon le Bureau du Vérificateur général du Canada, si on inclut toutes les ententes de ce type, le nombre totaux de nouveaux mécanismes s'élèveraient à plus de 280. Le Comité a demandé au Bureau du Vérificateur général une liste complète et à jour de ces ententes multiples.

Ce qui incite le Comité de recommander :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor développe et maintienne à jour une base de données qui énumère le nombre de nouveaux mécanismes de régie créés, classifiées selon les formes de base (mécanismes de collaboration, régie déléguée, autres) et la totalité des dépenses fédérales annuelles engagées selon le type de mécanisme de régie. Ces renseignements devront être présentés au Parlement sous forme tabulaire dans les Rapports sur le rendement, à compter du rapport applicable à la période se terminant le 31 mars 2000;

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor développe et maintienne à jour une base de données qui énumère le nombre et le genre de nouveaux mécanismes de régie comprenant plus d'une entente, ainsi que la totalité des dépenses fédérales annuelles engagées. Ces renseignements devront être présentés au Parlement sous forme tabulaire dans les Rapports sur le rendement, à compter du rapport applicable à la période se terminant le 31 mars 2000; et

Que Secrétariat du Conseil du Trésor publie tous les renseignements sur les nouveaux mécanismes de régie énumérés ci-haut ainsi que toute autre information pertinente dans leur rapport annuel au Parlement, intitulé *Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, à compter du rapport applicable à la période se terminant le 31 juillet 2000.

La stratégie d'information financière (SIF) est une initiative qui vise à moderniser et améliorer les systèmes financiers et les pratiques comptables de l'administration publique fédérale en adoptant une comptabilité d'exercice intégrale. La SIF est conçue pour améliorer la prise de décisions et la reddition des comptes. Le Comité appuie cette initiative et a voulu savoir comment la SIF pourrait aider les nouveaux mécanismes de régie.

Selon les témoins, la SIF va assurer un meilleur rapprochement entre les informations financières et les données opérationnelles, qui à son tour fournira un appui indispensable aux gestionnaires pour la prise de décisions et l'administration de programmes gouvernementaux. La SIF va certainement apporter des améliorations à la production de rapports crédibles et aux mécanismes de reddition des comptes.

En ce qui concerne les mécanismes de régie en partenariat, l'impact direct de la SIF sera circonscrit par l'étendue de la participation fédérale dans les mécanismes de collaboration. Pour ce qui est des mécanismes de régie déléguée, ils échappent complètement de toute influence directe de la SIF compte tenu que ces mécanismes ont leurs propres systèmes financiers et pratiques comptables.

Néanmoins, le Comité est d'avis que la SIF demeure une initiative valable et indispensable qui appuiera la régie en partenariat à travers l'amélioration de la production de rapports crédibles et la reddition des comptes.

Par conséquent, le Comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor informe le Comité permanent des comptes publics des moyens et des méthodes il compte employer pour assister et encourager l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement fédéral de mettre en œuvre la Stratégie d'information financière (SIF) selon l'échéancier établi du 1^{er} avril 2001, et qu'il présente cette information au plus tard le 31 octobre 2000;

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende compte au Parlement du progrès de la mise en œuvre globale de la Stratégie d'information financière (SIF) sur une base régulière par l'entremise de son Rapport sur le rendement, à compter du rapport applicable à la période se terminant le 31 mars 2000; et

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor informe le Comité permanent des comptes publics des moyens il compte utiliser pour encourager les ministères et organismes à inclure dans leurs documents de reddition les plans et calendriers de mise en œuvre de la Stratégie d'information financière (SIF), et qu'il présente cette information au plus tard le 31 octobre 2000.

Conclusion

Le Comité reconnaît les efforts déjà entrepris par le gouvernement pour corriger les lacunes observées par la vérification sur les nouveaux mécanismes de régie, il demeure néanmoins fort inquiet, particulièrement en ce qui a trait des pratiques reliées à la reddition des comptes. Quoiqu'il soit légitime au gouvernement fédéral de rechercher de nouvelles méthodes plus souples et efficaces pour exécuter ses programmes ou livrer ses services à la population canadienne, il doit constamment s'assurer que cette recherche ne se fait pas aux dépend du contrôle parlementaire. Le suivi incomplet de ses nouveaux mécanismes de régie ne peut être toléré compte tenu des importantes sommes fédérales qui y sont engagées. Dans l'intérêt d'une saine administration et gestion des deniers publics, le gouvernement fédéral ne peut laisser cet état de chose continuer et il doit immédiatement donner suite aux recommandations du Vérificateur général du Canada et celles du Comité permanent des comptes publics afin d'arrêter la dilution de la reddition des comptes envers le Parlement canadien.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents *(réunions n^os^ 14, 18 et 28)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams, député

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 8 juin 2000

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié le chapitre 4 du rapport déposé en avril 2000 par le vérificateur général du Canada (*Affaires indiennes et du Nord Canada —L'enseignement primaire et secondaire*) et le Comité s'est entendu sur ce qui suit :

Introduction

Le gouvernement du Canada assume la responsabilité de l'enseignement dispensé aux Premières nations depuis 1600. Cette responsabilité a toutefois été transférée peu à peu aux Premières nations et aux provinces depuis les années 1950. La *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi que d'autres lois, traités, accords et politiques donnent au gouvernement fédéral pleine compétence à l'égard des Premières nations et des terres qui leur sont réservées. Quoique l'éducation soit exclusivement du ressort des provinces, le gouvernement fédéral est habilité dans plusieurs traités à dispenser des services d'enseignement aux jeunes vivant dans les réserves.

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a mis en place un réseau d'accords selon lesquels le Ministère continue de financer l'enseignement primaire et secondaire dans les réserves. Le gouvernement fédéral applique les normes provinciales à l'enseignement offert aux élèves des réserves peu importe qu'ils soient inscrits à une école de réserve ou à une école provinciale ou fédérale.

Le gouvernement fédéral et les Premières nations accordent une grande priorité à l'éducation. La qualité de l'enseignement offert aux Premières nations a des répercussions importantes sur le développement des individus, la survie des cultures des Premières nations ainsi que la situation socio-économique de ces populations.

Soucieux d'aider le Ministère à s'acquitter de son mandat concernant l'enseignement primaire et secondaire fourni aux Premières nations, le Comité a décidé d'examiner le chapitre 4 du rapport déposé en avril 2000 par le vérificateur général du Canada. Le 18 mai 2000, le Comité s'est réuni pour entendre les témoignages. M^me^ Sheila Fraser, vérificateur général adjoint, et M. Grant Wilson, directeur principal des opérations de vérification, représentaient le Bureau du vérificateur général du Canada. Les témoins représentant Affaires indiennes et du Nord Canada étaient M^me^ Shirley Serafini, sous-ministre, M. Dennis Wallace, sous-ministre associé, et M. Bob Coulter, directeur de l'emploi et du développement humain.

Observations et recommandations

M^me^ Fraser a dès le début fait remarquer au Comité que peu importe qu'AINC offre les services d'éducation directement aux enfants des réserves ou délègue cette responsabilité au moyen d'accords spéciaux avec les Premières nations, le Ministère garde la responsabilité financière et qualitative de cet enseignement. Dans ce contexte, la vérification a posé les questions suivantes. Le Ministère a-t-il l'assurance raisonnable qu'il atteint ses objectifs en matière d'éducation? Le Ministère tire-t-il parti des possibilités qui existent pour améliorer son fonctionnement? Le Ministère a-t-il démontré qu'il assumait sa responsabilité à l'égard des résultats? Si AINC a déjà pris des initiatives à certains égards, il reste encore plusieurs questions fondamentales à régler.

Premièrement, quel rôle AINC doit-il jouer dans la prestation des services d'éducation aux Premières nations? Le Ministère n'a pas encore articulé parfaitement son rôle dans ce domaine malgré qu'il offre des services d'enseignement aux Premières nations depuis au moins 30 ans. Un éclaircissement s'impose pour que le Ministère puisse déterminer s'il possède la capacité et les ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs.

La vérification a aussi révélé un écart sérieux entre les élèves vivant dans les réserves et l'ensemble de la population pour ce qui est du degré de scolarisation atteint. Le Ministère est au courant de la situation depuis un certain nombre d'années, mais n'a pas pris de mesures pour corriger promptement et efficacement la situation.

En dernier lieu, si AINC recueille des données de base sur l'éducation, il n'a pas encore mis au point d'indicateurs du rendement et des résultats pour démontrer qu'il assume sa responsabilité et donner l'assurance qu'il atteint ses objectifs.

Il est également nécessaire d'apporter des améliorations opérationnelles aux ententes de financement conclues avec les Premières nations, notamment à l'administration par le Ministère des fonds destinés à l'éducation. Il s'agit surtout de recueillir des données plus pertinentes sur les coûts, de mieux gérer les ententes de financement, d'effectuer des consultations plus étroites et plus fréquentes avec les Premières nations afin de mieux adapter les programmes et les instruments d'enseignement, ainsi que d'obtenir et d'utiliser les évaluations des écoles pour évaluer leur rendement global et cerner les problèmes propres à chacune.

La sous-ministre, M^me^ Shirley Serafini, a assuré le Comité qu'AINC était déterminé à donner suite aux recommandations du vérificateur général. Le Ministère est sensible aux préoccupations exprimées dans la vérification, notamment à la nécessité de préciser son rôle concernant l'enseignement dispensé aux Premières nations, de mettre au point et d'utiliser des mesures du rendement adéquates et de renforcer l'importance opérationnelle du Ministère.

Les membres du Comité se sont dits préoccupés par l'absence d'un rôle clairement défini pour le Ministère dans la prestation des services d'éducation aux Premières nations. Même si l'objectif déclaré du Ministère en matière d'éducation est d'aider les Premières nations à satisfaire leurs besoins et leurs aspirations, il reste beaucoup d'ambiguïté et d'incohérence dans la manière dont AINC s'acquitte de son mandat. Certaines administrations régionales d'AINC considèrent que leur responsabilité première consiste à fournir un service de financement tandis que d'autres régions estiment qu'il s'agit davantage de concevoir des programmes d'enseignement. Le Ministère devra tôt ou tard décider si son rôle à l'égard des Premières nations est celui d'un organisme de financement, de surveillance ou de normalisation de l'enseignement, d'un catalyseur de capacités, d'un conseiller ou d'un coordonnateur — ou encore l'ensemble, une partie ou aucun de ces rôles.

Le Ministère doit préciser et officialiser son rôle et ses responsabilités. Autrement, sa responsabilité de rendre compte des résultats s'en trouvera affaiblie et les assurances que les fonds accordés à l'éducation sont bien dépensés manqueront à tout le moins de clarté. Le Comité recommande dès lors ce qui suit :

> **Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada entreprenne immédiatement une étude complète de son rôle dans l'éducation afin de mieux atteindre ses objectifs et assumer ses responsabilités à l'égard des Premières nations. Et qu'au terme de cette étude, le Ministère énonce clairement et officiellement ses rôles et ses responsabilités dans son *Rapport sur les plans et les priorités* et dans son *Rapport ministériel sur le rendement* à compter de l'année financière se terminant le 31 mars 2001; et**
>
> **Que dans la définition de son mandat, Affaires indiennes et du Nord Canada tienne compte du rôle et des responsabilités des autres parties, définisse clairement les produits à livrer et les comptes à rendre à l'égard des résultats, et communique ses rôles et responsabilités à toutes les autres parties.**

Étant donné qu'au cours des 30 dernières années, le Ministère a délégué à un grand nombre de Premières nations la responsabilité d'assurer les services d'éducation, le Comité a demandé si AINC avait effectué des évaluations pour déterminer si les Premières nations étaient capables de dispenser ces services à la population.

La vérification a révélé que les ententes de financement contenaient certaines dispositions visant à évaluer la capacité des Premières nations au moyen d'auto-évaluations, mais que celles-ci ont été exécutées de façon irrégulière (1605). Le Comité recommande par conséquent :

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada, avant de déléguer la prestation des services d'éducation aux Premières nations, analyse d'abord leur capacité de s'acquitter de ces responsabilités, cerne les faiblesses, et mette au point des plans d'action communs, assortis d'échéanciers, pour s'assurer que les Premières nations sont en mesure d'assumer ces responsabilités d'enseignement.

Le Comité est très préoccupé par l'écart important qui sépare les élèves indiens et non indiens sur le plan des résultats scolaires. Entre 1991 et 1996, le taux de réussite des études secondaires chez les élèves vivant dans les réserves est passé de 31 % à 37 %. Malgré cette légère amélioration, les résultats scolaires des Autochtones demeurent encore faibles comparativement au taux de réussite de 65 % enregistré dans l'ensemble de la population canadienne en 1996. Au train où vont les choses, il faudrait environ 23 ans pour combler le fossé entre les deux groupes.

Cette situation ne peut plus durer. La faiblesse des résultats scolaires des élèves vivant dans les réserves n'est pas sans nuire à leur bien-être actuel et à leur situation socio-économique future. Soucieux d'empêcher le déclin scolaire de s'accentuer, le Comité exhorte le Ministère à prendre immédiatement les mesures correctives qui s'imposent. Il recommande par conséquent :

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations, établisse immédiatement des plans d'action et des échéanciers afin d'abolir l'écart entre les élèves des réserves et l'ensemble de la population étudiante canadienne. Et qu'il fasse part des progrès de ces initiatives dans son *Rapport ministériel sur le rendement* à compter de l'année financière prenant fin le 31 mars 2001;

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada mette au point des indicateurs de rendement pour comparer les résultats scolaires des élèves des réserves et du reste de la population canadienne, et s'en serve pour mesurer les progrès réalisés grâce aux plans d'action visant à combler le fossé entre les deux groupes; et

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada rende compte des résultats des plans d'action destinés à combler le fossé entre les deux groupes dans son *Rapport ministériel sur le rendement* à compter de l'année financière prenant fin le 31 mars 2001.

Quant à la gestion et à l'administration des programmes d'enseignement du Ministère dans les réserves, le Comité a remarqué qu'il y avait place à l'amélioration sur le plan des indicateurs de rendement et des résultats, de la collecte et de la qualité de l'information financière, ainsi que des formules de répartition des fonds.

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada mette au point immédiatement des indicateurs du rendement et des résultats, ainsi que des objectifs de réussite scolaire conformes à ses objectifs déclarés, et qu'il rende compte des progrès de cette initiative dans son *Rapport ministériel sur le rendement* à compter de l'année financière se terminant le 31 mars 2001;

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada établisse immédiatement un plan d'action pour améliorer la collecte des données financières afin de connaître les coûts exacts, pertinents et comparables par étudiant et de procéder aux analyses de coûts requises pour faciliter les décisions de répartition des ressources. Que les progrès de cette initiative soient communiqués dans le *Rapport ministériel sur le rendement* à compter de l'année financière prenant fin le 31 mars 2001; et

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada établisse immédiatement un plan d'action ainsi qu'un échéancier pour perfectionner la formule d'attribution de l'aide financière par les régions. Que les progrès de cette initiative soient communiqués dans le *Rapport ministériel sur le rendement* à compter de l'année financière prenant fin le 31 mars 2001.

Le Comité est certes préoccupé par les nombreux points à régler au sujet des ententes de financement. La vérification a révélé de nombreuses lacunes à l'égard de leur gestion et administration, en particulier l'absence d'ententes de financement dans certains cas, le règlement des différends entre les Premières nations et les autorités provinciales, le suivi de la mise en œuvre des accords, etc.

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada établisse et applique immédiatement des plans d'action visant à corriger les lacunes des ententes de financement de l'éducation avec les Premières nations, et qu'il rende compte des progrès de ces plans d'action dans son *Rapport ministériel sur le rendement* à compter de l'année financière prenant fin le 31 mars 2001; et

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations et les provinces, mette en place des mécanismes de surveillance et de consultation pour assurer la rétroaction et la reddition de comptes qui s'imposent entre toutes les parties en cause. Et que le Ministère rende compte des progrès de cette initiative dans son *Rapport ministériel sur le rendement* à compter de l'année financière prenant fin le 31 mars 2001.

La question de la divulgation des états financiers des Premières nations a été un sujet de préoccupation. Lorsqu'un membre du Comité s'est informé de la disponibilité de l'information financière sur les programmes d'éducation, les fonctionnaires d'AINC ont indiqué qu'ils recevaient des Premières nations les rapports de vérification sur les revenus et les dépenses par programme, mais que les vérifications consolidées globales n'étaient pas rendues publiques. Cette situation résulte d'une décision judiciaire rendue en 1988, selon laquelle les états financiers consolidés des Premières nations ne pouvaient pas être divulgués au public parce qu'ils contenaient souvent des rapports financiers sur des entreprises appartenant aux Premières nations.

Les fonctionnaires d'AINC ont en outre indiqué que le Ministre cherchait actuellement avec les Premières nations et des comptables généraux licenciés des moyens d'améliorer la divulgation de l'information financière des Premières nations, particulièrement pour ce qui est des fonds publics reçus et dépensés. L'objet de ces discussions consiste surtout à établir des barèmes montrant les contributions fédérales et leur utilisation par les Premières nations.

Le Comité est conscient des efforts déployés et fait la recommandation suivante :

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ajoute dans les ententes de financement à venir des dispositions qui obligent la divulgation des états financiers des Premières nations en ce qui a trait à la réception et à l'utilisation des crédits versés par les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada.

Conclusion

Le Comité est très préoccupé par l'éducation primaire et secondaire assurée aux Premières nations. L'écart observé dans les résultats scolaires des élèves de niveau secondaire vivant dans les réserves et l'ensemble de la population scolaire n'est pas tolérable. On ne doit plus laisser une telle situation durer, car elle n'est pas de bon augure pour le bien-être actuel et futur des Premières nations et du Canada en général.

Le Comité est insatisfait de l'attitude non interventionniste du Ministère dans la gestion et l'administration des programmes d'éducation et des ententes spéciales de financement. Bien qu'il soit en principe judicieux de décentraliser ou de déléguer les responsabilités, il faut que les rôles et les responsabilités soient clairement définis et

que toutes les parties conviennent de s'y conformer, et il faut également prévoir des mécanismes de surveillance et de consultation pour favoriser la rétroaction et empêcher les désaccords de devenir ingérables.

La problématique étant bien comprise, le Comité espère que le Ministère ne tardera pas à régler les nombreuses lacunes cernées dans la vérification.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Une copie des *Procès-verbaux* pertinents (*séances nos 25 et 28*) est déposée.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams, député

ANNEXE D

RAPPORT QUI DÉCOULE DE LA VÉRIFICATION DU RAPPORT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR AU PARLEMENT

RAPPORTS ANNUELS ET RÉSUMÉS DES PLANS D'ENTREPRISE ET DES BUDGETS DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT MÈRES, PRÉSENTÉS AU PARLEMENT

Selon la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP),* le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chaque Chambre du Parlement un rapport qui renferme des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par les dispositions régissant la présentation de rapports de la partie X de la Loi.

Le rapport sur les dépôts des rapports permet au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la *LGFP.* Par conséquent, le rapport doit indiquer les délais et les dates auxquels les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissement et des budgets de fonctionnement (et les modifications apportées à ceux-ci) devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours de la période de rapport; et le moment où ils ont été déposés. Le rapport sur les dépôts est la responsabilité du président du Conseil du Trésor et est inclus dans son rapport annuel au Parlement, intitulé *Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts,* qui doit être déposé au plus tard le 31 décembre 2000. (Ce rapport annuel n'était pas déposé au moment de mettre sous presse la présente annexe.)

Conformément au paragraphe 152 (2) de la *LGFP,* j'ai vérifié l'information contenue dans le rapport sur les dépôts du président du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 juillet 2000. De plus, je suis tenu de rendre compte de cette vérification dans mon rapport annuel à la Chambre des communes.

J'ai effectué ma vérification conformément aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que le rapport sur les dépôts est exempt d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle, par sondage, des systèmes et des procédés utilisés par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour contrôler le dépôt des résumés et des rapports annuels à chaque Chambre du Parlement, et l'information contenue dans le rapport. Par conséquent, ma vérification a comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugé nécessaires dans les circonstances.

À mon avis, l'information contenue dans le rapport sur les dépôts est exacte, à tous les égards importants, conformément à la description des délais pour les dépôts au Parlement communiqués dans le rapport.

Dans les paragraphes suivants, je mets l'accent sur certains renseignements qui, selon moi, peuvent intéresser les députés, mais que le rapport sur les dépôts, dans sa forme actuelle, ne divulgue ni ne met en évidence.

Le rapport de cette année sur les dépôts fait mention de 78 cas où les documents ont été déposés en retard. Cela représente une augmentation par rapport aux exercices précédents, et particulièrement en ce qui concerne les documents qui devaient être déposés pour la première fois durant l'exercice couvert par le rapport. Nous avons invité le Secrétariat du Conseil du Trésor à déceler les raisons de cette augmentation.

Le rapport ne révèle pas que, dans 23 cas, les plans d'entreprise ont été approuvés par le gouverneur en conseil après le début de la période à couvrir. Dans neuf de ces cas, les plans ont été approuvés plus de deux mois après le début de la période concernée.

Par le passé, j'ai signalé dans mon rapport le fait que le gouverneur en conseil n'avait approuvé que la première année des plans d'entreprise quinquennaux de certaines sociétés d'État et que ce fait n'était pas divulgué dans le rapport sur les dépôts. Cette année, le rapport sur les dépôts relève que certains plans d'entreprise n'ont été approuvés par le gouverneur en conseil que pour la première année de la période quinquennale présentée.

Pour le vérificateur général du Canada,

John Wiersema, CA
Vérificateur général adjoint

Ottawa, Canada
Le 22 novembre 2000

ANNEXE E

Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada

L'article 147 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que le Bureau révèle le coût des rapports de vérification de toutes les sociétés d'État, sauf de celles qui font l'objet d'une exemption aux termes de l'article 85 de la *Loi* (voir la pièce 1). Le rapport du vérificateur comprend une opinion sur les états financiers d'une société et sur la conformité de celle-ci aux autorisations spécifiées. Le rapport peut également inclure toute autre question jugée importante.

Aux termes de l'article 68 de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, le Bureau est tenu de déclarer le coût des rapports de vérification de la Société Radio-Canada. Pour l'exercice clos le 31 mars 2000 le coût total du rapport de vérification annuelle a été de 421 035 $.

L'article 138 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que chaque société d'État mère mentionnée à l'annexe III de la *Loi* fasse l'objet d'un examen spécial au moins une fois tous les cinq ans. Cet examen s'ajoute à la vérification annuelle des états financiers.

L'objectif d'un examen spécial est de déterminer si les systèmes d'information et de contrôle financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les pratiques de gestion de la société peuvent fournir une assurance raisonnable que :

- les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;
- ses opérations ont été menées d'une manière efficace.

En 1999-2000, le Bureau a mené à terme l'examen spécial de douze sociétés d'État. Les coûts encourus par le Bureau se sont élevés à :

301 829 $	Conseil canadien des normes
62 401 $	Corporation de développement des investissements du Canada (coexaminateur)
387 965 $	Marine Atlantique S.C.C.
603 974 $	Monnaie royale canadienne
483 776 $	Musée des beaux-arts du Canada
547 234 $	Musée national des sciences et de la technologie
228 743 $	Office de commercialisation du poisson d'eau douce
28 617 $	Queens Quay West Land Corporation
557 219 $	Société d'assurance-dépôts du Canada
276 600 $	Société d'expansion du Cap-Breton
355 393 $	Société du Vieux-Port de Montréal Inc.
847 708 $	Société pour l'expansion des exportations

Pièce 1

Coût des rapports annuels de vérification pour les exercices financiers clos le 31 mars 2000 ou avant

Société d'État	Exercice financier clos le	Coût engagé
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.99	60 217 $
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.99	48 897
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.99	60 485
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.99	39 458
Banque de développement du Canada (covérificateur)	31.03.00	301 271
Commission canadienne du lait	31.07.99	104 820
Commission de la capitale nationale	31.03.00	204 639
Conseil canadien des normes	31.03.00	38 504
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.00	49 505
Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée (La)	31.12.99	40 435
Corporation commerciale canadienne	31.03.00	100 013
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.99	44 934
Énergie atomique du Canada limitée (covérificateur)	31.03.00	266 175
Marine Atlantique S.C.C.	31.12.99	205 089
Monnaie royale canadienne	31.12.99	245 254
Musée canadien de la nature	31.03.00	77 118
Musée canadien des civilisations	31.03.00	80 067
Musée des beaux-arts du Canada	31.03.00	94 568
Musée national des sciences et de la technologie	31.03.00	74 359
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.99	71 517
Petro-Canada Limitée	31.12.99	14 232
Ponts Jacques Cartier et Champlain Inc. (Les)	31.03.00	61 943
Queens Quay West Land Corporation	31.03.00	33 785
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.99	275 293
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.03.00	84 548
Société de développement du Cap-Breton	31.03.00	234 455
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.00	96 140
Société du crédit agricole	31.03.00	323 345
Société du Vieux-Port de Montréal Inc.	31.03.00	120 120
Société immobilière du Canada Limitée (covérificateur)	31.03.00	203 237
Société des ponts fédéraux Limitée (La)	31.03.00	42 683
Société pour l'expansion des exportations	31.12.99	454 399
VIA Rail Canada Inc. (covérificateur)	31.12.99	230 545

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations
16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000
Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité
24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité
25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments
26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques
27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires
28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes
33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 35

La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Décembre 2000

Le Rapport de décembre 2000 comporte 18 chapitres, dont le chapitre « Questions d'une importance particulière », ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants des chapitres des Rapports d'avril ainsi que d'octobre et de décembre 2000. Afin de mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/3-35F
ISBN 0-662-85258-3
English copies also available

Chapitre 35

La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Table des matières

	Page
Résumé	35-5
Introduction	35-7
Une stratégie de développement durable — pour passer de la parole aux actes	35-7
Caractéristiques de notre stratégie	35-7
Qui devrait lire cette stratégie?	35-8
Le rôle du Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable	35-8
La vision et la mission du Bureau	35-9
Nos ressources et notre organisation	35-9
Nos priorités	35-10
Notre influence dans le domaine de l'environnement et du développement durable	35-11
Activités internationales	35-13
Le commissaire à l'environnement et au développement durable	35-13
Expérience issue de notre première stratégie	35-14
Notre gestion du développement durable	35-14
Notre performance	35-16
Certaines réalisations n'ont pas été mesurées	35-18
Ce que nous avons appris	35-18
Notre deuxième stratégie	35-19
Mise à jour de notre stratégie et de notre cadre de performance	35-21
Choix du bon agencement d'objectifs, d'activités, d'indicateurs et de cibles	35-21
Lien entre notre plan d'action au chapitre du développement durable et les autres activités du Bureau	35-22
Questions associées à nos trois activités principales	35-22
Questions particulières qui exigeront une plus grande attention au cours des trois prochaines années	35-22
Travailler avec d'autres parties	35-23
Dans la voie du développement durable	35-24

Pièces

35.1	Qu'entendons-nous par développement durable?	35-7
35.2	Notre stratégie de développement durable	35-10
35.3	Notre processus de gestion du développement durable	35-14
35.4	Exemples d'indicateurs de la performance	35-16
35.5	Constatations importantes issues de l'examen de la gestion de notre première stratégie de développement durable	35-17
35.6	Analyse des motifs expliquant les changements imprévus	35-19
35.7	Le volet social du développement durable	35-20
35.8	Rationalisation de notre deuxième stratégie	35-21
35.9	Recommandations principales de l'examen de la gestion	35-23

Page

Annexes

A.	Équipe de la stratégie	35-25
B.	Sommaire des consultations internes : juin et juillet 2000	35-26
C.	Plan d'action pour le développement durable, de 2001 à 2004	35-27
D.	Étapes de l'élaboration de notre deuxième stratégie	35-31

La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Résumé

35.1 Dans notre deuxième stratégie de développement durable, nous nous engageons à aider le gouvernement fédéral à améliorer de manière continue sa gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et à veiller à ce que la gestion de nos propres activités soit respectueuse de l'environnement.

35.2 Nous avons fait des progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise en oeuvre de notre première stratégie, mais nous devons encore apporter des améliorations dans plusieurs secteurs. Notre plus grand défi consiste à intégrer davantage à nos travaux de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous devons mieux documenter les changements apportés à notre plan d'action et nous devons aussi actualiser notre plan de formation relatif à l'environnement et au développement durable et terminer sa mise en oeuvre.

35.3 L'expérience que nous avons acquise avec la première stratégie nous a permis de simplifier notre méthode de gestion des questions liées au développement durable. Nous avons réduit le nombre de buts et d'objectifs ainsi que le nombre d'indicateurs de la performance qui servent à mesurer nos progrès. Nous avons aussi établi un lien entre nos actions et les résultats prévus. Grâce à la première stratégie, nous avons appris qu'il faut établir un équilibre entre nos aspirations sur le plan environnemental et d'autres facteurs, par exemple une meilleure qualité de vie au travail.

35.4 Au cours des trois dernières années, le Bureau — y compris le commissaire à l'environnement et au développement durable — a fait rapport au Parlement sur divers sujets, notamment la façon dont le gouvernement gère le smog, les substances toxiques, les changements climatiques, les déchets dangereux, la biodiversité et les pêches durables. Nous avons examiné la mise en oeuvre de la première série de stratégies de développement durable. Enfin, nous avons évalué la performance des ministères et des organismes et nous leur avons donné des conseils pour améliorer leur gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et pour réduire les répercussions environnementales de leurs propres activités.

35.5 Au cours des trois prochaines années, nous continuerons d'effectuer des vérifications sur les questions liées à l'environnement et de faire le suivi de nos vérifications précédentes. Nous prévoyons faire rapport en 2001 sur la manière dont le gouvernement fédéral gère ses responsabilités à l'égard de certaines questions de développement durable qui touchent le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

35.6 À la suite des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, lesquelles intégraient officiellement à notre mandat les questions liées au développement durable, 24 ministères et organismes fédéraux ont déposé leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes en décembre 1997. Quatre autres ministères et organismes, dont le Bureau du vérificateur général, ont volontairement soumis leur stratégie. La *Loi sur le vérificateur général* exige que les stratégies soient mises à jour tous les trois ans. La deuxième série de stratégies doit être déposée au plus tard en décembre 2000, si le Parlement siège.

35.7 Le cadre de notre stratégie de développement durable est centré sur trois grands secteurs : nos travaux de vérification, nos activités quotidiennes et nos ressources humaines. À notre avis, ce sont nos vérifications et études des organismes fédéraux qui ont les plus grandes répercussions.

35.8 Cette stratégie vise à promouvoir le développement durable parmi les parlementaires, les organismes fédéraux et la population canadienne en général. Plus précisément, elle montre aux parlementaires comment nous

intégrons, en tant que bureau de vérification législative, les considérations relatives à l'environnement et au développement durable à nos activités et comment nous mesurons le succès de nos efforts.

35.9 Au cours des trois dernières années, le Bureau a porté à l'attention du Parlement et des organisations fédérales de nombreuses questions liées à l'environnement et au développement durable au moyen de vérifications comptables, d'examens spéciaux et de vérifications de l'optimisation des ressources, y compris nos examens des stratégies de développement durable. Nous avons donné des conseils par l'intermédiaire d'études et d'autres publications, notamment dans un rapport de 1999 du commissaire à l'environnement et au développement durable intitulé *Avancer dans la voie du progrès.* Ce rapport précise les attentes du commissaire pour la deuxième série de stratégies de développement durable.

35.10 Dans ce chapitre, nous présentons notre deuxième stratégie, notamment :

- une description du Bureau — notre mandat, nos travaux et l'incidence que nous désirons avoir;
- un sommaire de notre performance et les leçons tirées de notre première stratégie;
- nos objectifs, nos indicateurs de la performance et les résultats prévus pour les trois prochaines années.

Introduction

Une stratégie de développement durable — pour passer de la parole aux actes

35.11 Une stratégie de développement durable présente les objectifs d'un organisme et ses plans d'action visant à promouvoir le développement durable. La pièce 35.1 explique ce qu'on entend par « développement durable ».

35.12 Les stratégies de développement durable ont pour objectif d'aider les ministères et les organismes à élargir leur vision de ce qu'ils font et de la manière dont ils le font — à prendre en compte de manière plus systématique les considérations environnementales, économiques et sociales dans leurs politiques, leurs programmes et leurs activités. Ces stratégies ont pour objet de les aider à passer de la parole aux actes en ce qui a trait au développement durable. Les stratégies de développement durable fournissent des points de repère que les ministères peuvent utiliser pour mesurer leurs progrès.

35.13 Des progrès considérables ont marqué ce domaine au cours de la dernière décennie. Des organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation internationale de normalisation (ISO) ont aidé à mieux faire comprendre la notion de développement durable. Les organismes sont maintenant davantage capables de faire leur gestion en fonction du développement durable et de mesurer les résultats de leurs efforts.

35.14 Les organismes doivent considérer leur stratégie de développement durable comme un cycle d'action continue, tirer des leçons des expériences des autres grâce à une approche participative et mettre à profit ces connaissances pour améliorer les politiques et les programmes. Ils doivent accorder plus d'importance à la participation et à l'apprentissage qu'à la production du document décrivant la stratégie.

Les stratégies de développement durable fournissent des points de repère que les ministères peuvent utiliser pour mesurer leurs progrès.

Caractéristiques de notre stratégie

35.15 Notre stratégie de développement durable est globale, orientée vers les résultats et établie en consultation :

- **Elle est globale** parce qu'elle couvre les questions environnementales et de développement durable associées à nos travaux de vérification et à nos activités quotidiennes.
- **Elle est orientée vers les résultats** parce qu'elle détermine les mesures à prendre et les indicateurs de la performance à utiliser pour évaluer l'atteinte de nos objectifs de développement durable.
- **Elle est établie en consultation** avec le Bureau et nos clients. L'obtention de différents points de vue s'est révélée

Pièce 35.1

Qu'entendons-nous par développement durable?

Par développement durable, on entend « un développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs » (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1987).

Le développement durable est un concept en évolution constante, fondé sur l'intégration de questions sociales, économiques et environnementales aux activités des organisations privées et publiques.

Pour progresser dans la voie du développement durable, il faut adopter une approche globale pour la planification et la prise de décisions : les solutions économiques et sociales doivent être évaluées en fonction de leurs impacts sur l'environnement et les ressources naturelles, et les solutions écologiques doivent l'être en fonction de leurs effets sur l'économie et la société.

Introduction

Une stratégie de développement durable — pour passer de la parole aux actes

35.11 Une stratégie de développement durable présente les objectifs d'un organisme et ses plans d'action visant à promouvoir le développement durable. La pièce 35.1 explique ce qu'on entend par « développement durable ».

35.12 Les stratégies de développement durable ont pour objectif d'aider les ministères et les organismes à élargir leur vision de ce qu'ils font et de la manière dont ils le font — à prendre en compte de manière plus systématique les considérations environnementales, économiques et sociales dans leurs politiques, leurs programmes et leurs activités. Ces stratégies ont pour objet de les aider à passer de la parole aux actes en ce qui a trait au développement durable. Les stratégies de développement durable fournissent des points de repère que les ministères peuvent utiliser pour mesurer leurs progrès.

35.13 Des progrès considérables ont marqué ce domaine au cours de la dernière décennie. Des organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation internationale de normalisation (ISO) ont aidé à mieux faire comprendre la notion de développement durable. Les organismes sont maintenant davantage capables de faire leur gestion en fonction du développement durable et de mesurer les résultats de leurs efforts.

35.14 Les organismes doivent considérer leur stratégie de développement durable comme un cycle d'action continue, tirer des leçons des expériences des autres grâce à une approche participative et mettre à profit ces connaissances pour améliorer les politiques et les programmes. Ils doivent accorder plus d'importance à la participation et à l'apprentissage qu'à la production du document décrivant la stratégie.

Les stratégies de développement durable fournissent des points de repère que les ministères peuvent utiliser pour mesurer leurs progrès.

Caractéristiques de notre stratégie

35.15 Notre stratégie de développement durable est globale, orientée vers les résultats et établie en consultation :

- **Elle est globale** parce qu'elle couvre les questions environnementales et de développement durable associées à nos travaux de vérification et à nos activités quotidiennes.
- **Elle est orientée vers les résultats** parce qu'elle détermine les mesures à prendre et les indicateurs de la performance à utiliser pour évaluer l'atteinte de nos objectifs de développement durable.
- **Elle est établie en consultation** avec le Bureau et nos clients. L'obtention de différents points de vue s'est révélée

Pièce 35.1

Qu'entendons-nous par développement durable?

Par développement durable, on entend « un développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs » (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1987).

Le développement durable est un concept en évolution constante, fondé sur l'intégration de questions sociales, économiques et environnementales aux activités des organisations privées et publiques.

Pour progresser dans la voie du développement durable, il faut adopter une approche globale pour la planification et la prise de décisions : les solutions économiques et sociales doivent être évaluées en fonction de leurs impacts sur l'environnement et les ressources naturelles, et les solutions écologiques doivent l'être en fonction de leurs effets sur l'économie et la société.

extrêmement utile (voir les annexes A et B).

35.16 Nous aurons besoin de l'appui, de la participation et de l'engagement continus de la haute direction pour assurer le succès de la mise en oeuvre de notre stratégie. Les membres du personnel doivent aussi adopter la stratégie et définir leur participation aux activités qui sont suggérées afin d'obtenir les résultats souhaités. Si nous disposons d'une surveillance appropriée de la direction et de l'engagement des employés, nous pouvons passer de la parole aux actes et intégrer le développement durable à nos activités.

Notre stratégie est un outil de planification extrêmement utile, qui nous aidera à intégrer les considérations liées à l'environnement et au développement durable à notre façon de travailler.

35.17 Depuis plus de dix ans, le Bureau traite de questions liées à l'environnement et au développement durable dans ses travaux de vérification. L'une des cinq priorités du Bureau pour la période allant de 2000 à 2003 est d'améliorer la performance du gouvernement fédéral au chapitre de la protection de l'environnement et de la promotion du développement durable (voir le paragraphe 35.27).

35.18 Bien que le Bureau ne soit pas tenu par la loi de préparer une stratégie de développement durable, nous avons décidé de le faire et de déposer cette stratégie à la Chambre des communes. Nous sommes d'avis qu'une stratégie de développement durable est un outil de planification extrêmement utile, qui nous aidera à intégrer les considérations liées à l'environnement et au développement durable à notre façon de travailler. Elle nous aidera également à comprendre les défis que représentent pour les autres ministères la préparation et la mise en oeuvre de leur stratégie.

Qui devrait lire cette stratégie?

35.19 La stratégie de développement durable du Bureau s'adresse à quatre groupes principaux :

- les parlementaires, qui sont nos principaux clients et qui peuvent demander au gouvernement de rendre compte de ses décisions et de ses actions;
- les employés du Bureau, sur qui repose le succès de la stratégie. Ceux-ci doivent en être satisfaits et pouvoir l'appliquer à leurs activités;
- les gestionnaires et les fonctionnaires du gouvernement fédéral, avec lesquels le Bureau est en rapport très étroit et à qui incombe la responsabilité d'incorporer les questions de développement durable dans les politiques, programmes et opérations de leur organisme respectif;
- les contribuables canadiens, que les députés représentent et pour lesquels travaillent tous les employés du Bureau et du gouvernement.

Le rôle du Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable

35.20 Le premier vérificateur général a été nommé en 1878, principalement pour fournir l'assurance au gouvernement du Canada que les fonds étaient dépensés conformément aux autorisations. En 1977, le rôle du Bureau a été élargi afin de lui permettre de vérifier si le gouvernement et la population canadienne tirent une valeur optimale des fonds consacrés aux programmes gouvernementaux.

35.21 En 1995, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée pour créer le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable, qui relève du vérificateur général. Suivant ces modifications, l'étendue de nos travaux de vérification devait aussi comprendre la communication de cas où le gouvernement avait fait des dépenses sans accorder l'importance voulue aux incidences sur l'environnement.

Les questions liées à l'environnement et au développement durable sur lesquelles nous pouvons attirer l'attention sont celles qui intéressent les ministères et organismes que nous vérifions. De plus, notre participation aux travaux de diverses organisations internationales constitue pour nous une source d'apprentissage et nous contribuons à l'avancement des connaissances sur le développement durable.

35.22 Le Bureau se distingue des ministères et des organismes par son indépendance vis-à-vis du gouvernement au pouvoir et sa relation redditionnelle avec le Parlement. Un large mandat législatif, l'exemption de certains contrôles sur notre budget et notre personnel, et un mandat de dix ans pour le vérificateur général assurent notre indépendance. Nous n'élaborons pas de politiques et ne gérons aucun programme. Nous vérifions plutôt si les programmes et politiques du gouvernement sont administrés de façon responsable, honnête et productive.

La vision et la mission du Bureau

35.23 Le cadre stratégique du Bureau comprend des énoncés de vision et de mission qui guident nos travaux.

> **Vision :** Nous nous sommes engagés à produire des changements positifs pour tous les Canadiens en faisant la promotion d'une administration gouvernementale responsable, honnête et productive qui reflète un engagement envers le développement durable et ce, dans l'exécution du mandat que nous a confié le Parlement.
>
> **Mission :** Le Bureau du vérificateur général du Canada effectue, en toute indépendance, des missions de vérification et des examens qui fournissent information, assurance et avis objectifs au Parlement. Le vérificateur général vise ainsi à améliorer le contrôle parlementaire sur les deniers publics et à encourager l'emploi des meilleures méthodes de gestion dans l'administration publique.

35.24 Ces énoncés orientent tous nos travaux et ont servi de base pour établir le but de notre stratégie de développement durable (voir la pièce 35.2).

Nos ressources et notre organisation

35.25 Notre effectif nous permet de répondre aux diverses exigences de nos travaux de vérification. Il est notamment composé d'experts-comptables et de spécialistes titulaires d'un diplôme universitaire supérieur dans différentes disciplines, entre autres des ingénieurs, des avocats, des statisticiens, des sociologues, des historiens, des environnementalistes et des économistes. La plupart du personnel de vérification travaille à l'administration centrale, dans la région de la capitale nationale. Le Bureau compte des bureaux régionaux à Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Montréal et Halifax. Pour l'exercice 2000-2001, nos ressources financières sont de 54 millions de dollars et 520 employés forment l'effectif du Bureau.

35.26 Le vérificateur général présente un rapport annuel au président de la Chambre des communes et il peut déposer trois autres rapports périodiques chaque année. Le commissaire, au nom du vérificateur général, rend compte annuellement à la Chambre de diverses questions liées à l'environnement et au développement durable, et notamment de la mesure dans laquelle les ministères et les organismes ont atteint les objectifs énoncés dans leur stratégie de développement durable et mis en oeuvre les plans qui y sont présentés. Nos travaux sont également communiqués à d'autres destinataires, sous diverses formes et conformément aux lois qui régissent les entités gouvernementales que nous

vérifions. Nos rapports et d'autres informations sur le Bureau se trouvent dans notre site Web, à l'adresse http://www.oag-bvg.gc.ca.

Nos priorités

35.27 Pour la période allant de 2000 à 2003, le Bureau s'est fixé cinq priorités :

- aider à améliorer la situation financière du gouvernement et l'information sur celle-ci;
- susciter des progrès au niveau des concepts redditionnels et améliorer les pratiques de reddition de comptes au sein du gouvernement;

Pièce 35.2

Notre stratégie de développement durable

But du Bureau du vérificateur général en matière de développement durable

Le Bureau du vérificateur général s'engage à aider le gouvernement fédéral à améliorer de manière continue sa gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et à veiller à ce que la gestion de ses propres activités soit respectueuse de l'environnement.

Dans nos travaux de vérification :

- Nous fournissons de l'information et des avis aux parlementaires et à d'autres parties sur la performance du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et nous leur offrons une assurance à cet égard.
- Nous appuyons les organisations fédérales, territoriales et internationales dans les efforts que celles-ci déploient en vue d'intégrer les considérations environnementales et de développement durable à leur processus de prise de décisions en matière de politiques, de programmes et d'opérations.
- Nous administrons un processus (le processus de pétitions) qui permet aux Canadiens d'attirer l'attention du gouvernement du Canada sur leurs préoccupations liées à l'environnement et au développement durable, sous forme de lettres ou de pétitions.

Nos objectifs :

1. Intégrer l'environnement et le développement à nos travaux de vérification.
2. Aider à renforcer la capacité des organisations fédérales, territoriales et internationales à améliorer de manière continue leur gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et l'exécution des programmes connexes.
3. Assurer le suivi des réponses données par les ministères aux lettres (pétitions) des Canadiens au sujet de leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable.

Dans nos activités quotidiennes :

- Nous optimisons l'utilisation des ressources naturelles et nous réduisons le plus possible les effets négatifs des activités courantes du Bureau sur l'environnement.

Nos objectifs :

1. Améliorer de manière continue notre processus de gestion du développement durable.
2. Réduire la consommation et la quantité de déchets.
3. Acheter, fournir et utiliser des biens et des services de manière respectueuse de l'environnement.

Dans notre gestion des ressources humaines :

- Nous soutenons les activités montrant que nous considérons nos employés comme notre atout le plus important pour atteindre nos buts de développement durable.

Notre objectif : Améliorer la capacité des employés du Bureau à intégrer à leurs travaux de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable et les sensibiliser aux efforts déployés à cet égard dans les activités quotidiennes du Bureau et la société dans son ensemble.

+1

- améliorer la qualité de la gestion financière au gouvernement;

- contribuer aux changements nécessaires dans la fonction publique;

- aider à améliorer la performance du gouvernement fédéral en ce qui concerne la protection de l'environnement et la promotion du développement durable.

35.28 Nous tenons compte de chacune de ces priorités dans nos travaux de vérification. La cinquième priorité est prise en considération dans nos activités quotidiennes et au sein de nos ressources humaines, ainsi que dans le but de la deuxième stratégie.

Notre influence dans le domaine de l'environnement et du développement durable

35.29 Par nos divers produits de vérification, nous pouvons influencer les parlementaires, les ministères et organismes fédéraux et territoriaux, de même que les organisations internationales, dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Ces produits comprennent les vérifications de l'optimisation des ressources, les examens spéciaux des sociétés d'État, les vérifications comptables et l'évaluation des stratégies de développement durable.

- **Vérifications de l'optimisation des ressources.** Nous vérifions si les politiques, les programmes et les activités du gouvernement produisent les résultats souhaités, y compris ceux dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Au cours des trois dernières années, le vérificateur général et le commissaire à l'environnement et au développement durable ont fait rapport au Parlement sur des sujets tels que la façon dont le gouvernement gère le smog, les substances toxiques, les changements climatiques, la biodiversité et les pêches durables. Nous tentons aussi d'établir si les ministères qui ont déposé une stratégie de développement durable ont pris en compte de manière satisfaisante, dans l'élaboration de leur politique et l'exécution de leurs programmes, les questions liées à l'environnement et au développement durable.

- **Examens spéciaux des sociétés d'État.** Lors des examens spéciaux des sociétés d'État, bien que cela ne soit pas explicitement requis par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, nous vérifions si les systèmes et pratiques en vigueur sont adéquats pour permettre une bonne gestion des activités environnementales de ces sociétés. Les examens tiennent compte de la nature des activités des sociétés d'État et de leurs incidences éventuelles sur l'environnement. Pour certaines de ces sociétés, les considérations environnementales font partie intégrante de leur bon fonctionnement.

- **Vérifications comptables.** Nous nous assurons que les coûts et passifs environnementaux sont pris en considération lors de la préparation de l'information financière fournie par le gouvernement du Canada, les gouvernements territoriaux, les sociétés d'État et certaines entités, conformément aux normes comptables reconnues.

- **Évaluation des stratégies de développement durable.** Chaque année, le commissaire à l'environnement et au développement durable évalue la mesure dans laquelle les ministères et organismes ont atteint les objectifs énoncés dans leur stratégie de développement durable et mis en oeuvre les plans qui y sont présentés. D'autres informations à ce sujet sont fournies dans la section du présent chapitre consacrée au commissaire à l'environnement et au développement durable (voir le paragraphe 35.34)

35.30 Nous évaluons notre propre capacité de réaliser des vérifications de grande qualité sur des sujets d'intérêt, qui suscitent des changements positifs. Ces changements dépendent de

Une des priorités du Bureau consiste à aider à améliorer la performance du gouvernement fédéral en ce qui concerne la protection de l'environnement et la promotion du développement durable.

Barils gardés sur de l'herbe, sans confinement secondaire, à la base des Forces canadiennes de Cold Lake. Rapport du vérificateur général de 1999, chapitre 13, « Défense nationale – Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l'environnement ».

Il y a un nombre sans cesse croissant de véhicules sur les routes. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000, chapitre 4, « Le smog : un risque pour la santé ».

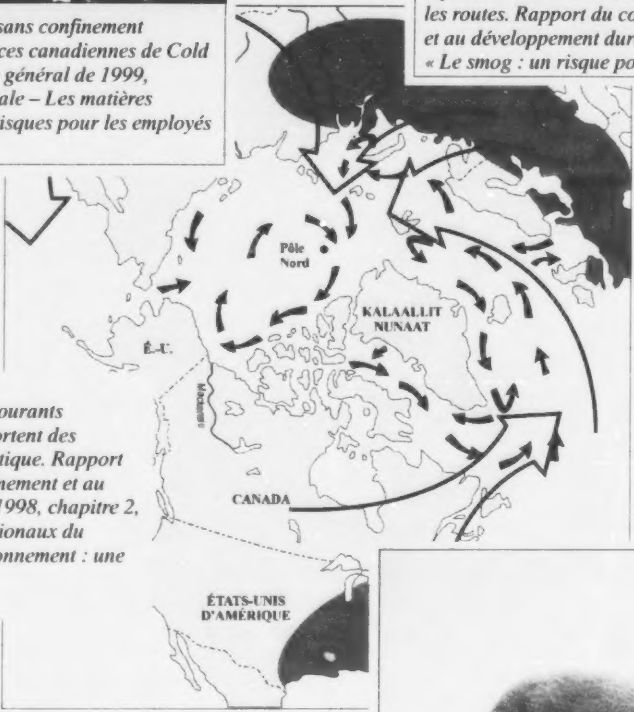


Diagramme indiquant les courants atmosphériques qui transportent des polluants jusque dans l'Arctique. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998, chapitre 2, « Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale ».

La plupart des ours blancs du monde vivent sur le territoire du Canada, qui a donc un rôle particulier de régie à jouer. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999, chapitre 6, « L'application des accords environnementaux en matière d'environnement : l'expérience de l'Arctique canadien ».

Exemples de problèmes de développement durable soulevés au cours de nos vérifications (voir le paragraphe 35.29).

nombreuses autres parties, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, ce qui complique l'attribution de résultats précis à nos vérifications. Bon nombre de parties sont comme nous déterminées à assurer une saine régie et à améliorer l'état de l'environnement, et c'est vraiment grâce à la coopération et à la participation des autres que nous pouvons susciter des changements

35.31 Les incidences de nos activités quotidiennes sur l'environnement sont assez limitées. Nous nous efforçons de réduire notre production de déchets et notre consommation, d'acheter, de fournir et d'utiliser des produits et des services de façon écologique ainsi que de recycler les matières secondaires.

Activités internationales

35.32 Nous contribuons à l'élaboration et à la diffusion à l'échelle mondiale de normes internationales, de bonnes pratiques et de programmes de formation dans divers domaines de la vérification, de la comptabilité et de la communication d'information. Cela se fait dans le cadre de nos activités au sein de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et au sein du Groupe des vérificateurs externes des Nations Unies, et lors de la vérification d'organisations de l'ONU. Nous gérons également un programme de stages à l'intention de vérificateurs d'expérience travaillant dans des bureaux de vérification nationaux de pays en développement. Finalement, nous effectuons la vérification des activités internationales des ministères et organismes fédéraux canadiens.

35.33 Nos activités internationales nous aident à sensibiliser les bureaux de vérification nationaux de pays en développement, ainsi que différentes organisations internationales, aux enjeux environnementaux et de développement durable.

Le commissaire à l'environnement et au développement durable

35.34 Le commissaire à l'environnement et au développement durable a pour la première fois été nommé par le vérificateur général en 1996. Le personnel du commissaire effectue des vérifications de l'optimisation des ressources incluant des vérifications de politiques et de programmes précis relatifs à l'environnement dans toute l'administration fédérale. En vertu du mandat qui lui a été conféré par la loi, le commissaire est aussi chargé de surveiller, au nom du vérificateur général, les progrès du gouvernement fédéral dans le domaine du développement durable et de faire rapport à ce sujet. Dans le cadre de cette responsabilité, le commissaire doit surveiller la mise en oeuvre des stratégies des ministères et des organismes.

35.35 En décembre 1999, le commissaire a publié un document intitulé *Avancer dans la voie du progrès,* dans lequel il précise ses attentes pour la deuxième série de stratégies de développement durable. Celles-ci doivent être déposées au plus tard en décembre 2000, si le Parlement siège.

35.36 Le commissaire s'attendait à ce que, dans leur deuxième stratégie de développement durable, les ministères et les organismes concentrent leurs efforts sur les trois aspects suivants :

- **évaluer** leur première stratégie — déterminer ce que cette première stratégie a permis d'accomplir, ce qui a changé et ce qui doit être fait différemment — et utiliser cette évaluation lors des consultations servant à préparer la deuxième stratégie;
- consolider la **planification** de la stratégie — établir des liens clairs entre les activités du ministère, les incidences importantes de ces activités et les mesures prioritaires à prendre ;
- accélérer la mise au point des **systèmes de gestion** nécessaires pour que les stratégies permettent de passer de la parole aux actes.

Bon nombre de parties sont comme nous déterminées à assurer une saine régie et à améliorer l'environnement, et c'est vraiment grâce à la coopération et à la participation des autres que nous pouvons susciter des changements.

Le gouvernement fédéral peut faire preuve de leadership en gérant ses opérations courantes de façon durable.

> [...] en tant que plus grande entreprise du pays, le gouvernement fédéral peut faire une grande différence pour ce qui est des perspectives du développement durable au Canada. [...] Les services et les programmes qu'il offre contribuent au bien-être des Canadiens sur les plans social, économique et environnemental. Enfin, en tant que premier employeur, propriétaire et acheteur au pays, le gouvernement fédéral peut faire preuve de leadership en gérant ses opérations courantes de façon durable.
>
> – Commissaire à l'environnement et au développement durable, décembre 1999

35.37 Le commissaire doit aussi surveiller les réponses des ministères et des organismes aux lettres ou pétitions des Canadiens portant sur l'environnement et le développement durable (le processus de pétitions). En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, les ministères doivent répondre aux pétitions dans un délai de 120 jours. Depuis 1997, nous avons surveillé les réponses données aux 21 pétitions reçues de Canadiens.

35.38 Il y a des résultats bien précis que le commissaire à l'environnement et au développement durable aimerait obtenir au cours de la période allant de 1999 à 2004, entre autres :

- réduire l'écart entre les promesses faites en vertu de politiques et la performance obtenue, comme l'indiquent des exemples d'amélioration dans la mise en oeuvre des programmes;
- renforcer la coordination et l'intégration, pour éventuellement éliminer les obstacles à la coopération;
- améliorer l'information communiquée au Parlement, comme le montrent des exemples de nouvelle information utilisée par les parlementaires ou les décideurs.

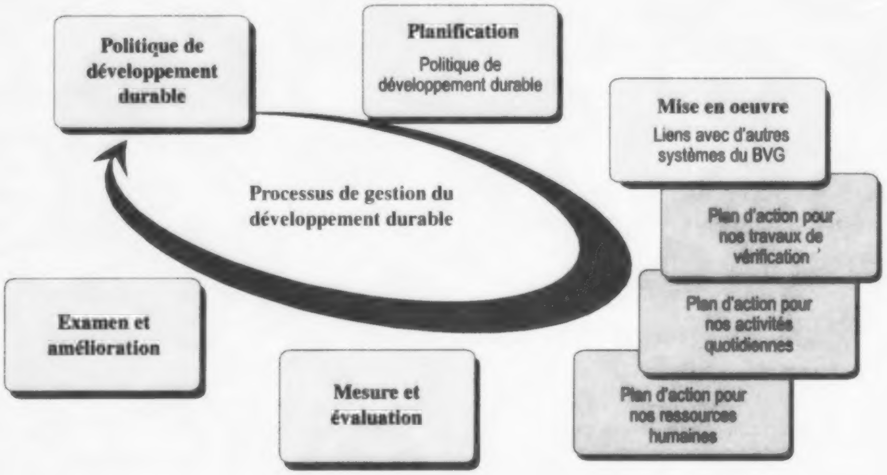
Expérience issue de notre première stratégie

Notre gestion du développement durable

35.39 Au cours du printemps 1998, nous avons terminé la première étape de notre système de gestion de l'environnement, que nous appelons le processus de gestion du développement durable. Tous les employés ont accès, par la voie électronique, à de l'information sur ce processus et à des explications sur tous nos processus connexes (voir la pièce 35.3).

Pièce 35.3

Notre processus de gestion du développement durable



35.40 Notre processus de gestion du développement durable constitue un moyen de mesurer nos progrès par rapport à nos cibles et à nos objectifs et d'en faire le suivi. Il nous permet de documenter systématiquement ce qui doit être fait, par qui et à quelle date afin de mettre en oeuvre le plan d'action du développement durable que nous avons mis au point pour les prochaines années.

35.41 Lorsque nous avons préparé notre première stratégie, pour la période allant de décembre 1997 à mars 2001, nous avons élaboré un cadre qui comprenait trois volets :

- nos travaux de vérification, où nous tentons d'encourager nos clients et partenaires à prendre des mesures pour répondre aux questions liées à l'environnement et au développement durable;
- nos activités quotidiennes, où nous cherchons à gérer nos propres opérations de manière à respecter l'environnement;
- la gestion de nos ressources humaines, où nous nous efforçons d'encourager les employés à adopter des comportements qui contribuent à l'atteinte de nos buts et de nos objectifs liés au développement durable.

35.42 Nous avons défini des objectifs pour chaque but et des indicateurs de la performance pour chacun des objectifs. À la fin de chaque année, nous avons examiné nos objectifs et nos indicateurs pour nous assurer qu'ils étaient toujours pertinents et significatifs. Tous les ans, dans notre rapport ministériel sur le rendement, nous avons fait état de notre performance telle que mesurée par huit indicateurs principaux.

35.43 Nos deux stratégies englobent les trois volets de base de nos activités : les travaux de vérification, les activités

Notre processus de gestion du développement durable nous permet de mesurer nos progrès par rapport à nos cibles et à nos objectifs et d'en faire le suivi.

Dans nos activités quotidiennes, nous utilisons des postes de recyclage pour le compostage et les autres matières recyclables (voir le paragraphe 35.41).

Notre stratégie englobe les trois volets de base de nos activités : les travaux de vérification, les activités quotidiennes et la gestion de nos ressources humaines.

Les principales recommandations de l'examen de la gestion sont abordées dans notre deuxième stratégie.

quotidiennes et la gestion de nos ressources humaines. On trouvera à la pièce 35.4 des exemples d'indicateurs de la performance.

35.44 Le comité directeur de la stratégie de développement durable du Bureau a été mis sur pied pour guider l'élaboration de notre première stratégie. Il continue de surveiller les activités du Bureau et, selon la performance atteinte, à orienter tout ajustement nécessaire. Le comité est présidé par un sous-vérificateur général et comprend des représentants issus de la direction de chacune des fonctions importantes du Bureau. Le secrétaire du comité directeur est le coordonnateur du développement durable. Il est chargé de diriger nos activités de développement durable, de préparer les plans d'action et les rapports sur la performance et enfin, de diriger le groupe de travail principal.

35.45 Le groupe de travail principal est composé de gestionnaires et de professionnels qui participent directement aux travaux de vérification, aux activités quotidiennes du Bureau et à la gestion des ressources humaines. Ce groupe surveille la performance atteinte pour chaque indicateur de la stratégie et est chargé de rédiger l'ébauche de la nouvelle stratégie.

Notre performance

35.46 Notre contribution à l'atteinte des buts que nous nous sommes fixés ne peut pas être facilement dissociée de celle de nos partenaires. En outre, nous ne pouvons pas mesurer les changements externes touchant l'environnement et le développement durable. Nous sommes toutefois d'avis que nos objectifs à court et à moyen terme et leurs indicateurs connexes fournissent un lien logique entre nos activités et les résultats que nous espérons atteindre.

35.47 Chaque année, nous avons mesuré nos progrès à l'aide des indicateurs de notre première stratégie. De plus, au cours de la troisième année, nous avons demandé à un cabinet externe d'experts d'examiner notre méthode de gestion de la stratégie et les progrès réalisés jusqu'à cette date.

35.48 La pièce 35.5 montre les secteurs où nous avons réussi et ceux où nous devons faire plus d'efforts. Nous appliquerons les recommandations de cet examen lors de la mise oeuvre notre deuxième stratégie.

35.49 Le rapport d'examen contenait une série de recommandations, dont les principales sont abordées à la section intitulée « Notre deuxième stratégie » (voir le paragraphe 35.59) et sont résumées à la pièce 35.9. Dans notre deuxième stratégie, nous avons examiné et pris en compte les recommandations relatives aux indicateurs. Nous avons aussi préparé un plan d'action pour répondre aux recommandations à plus long terme.

Pièce 35.4

Exemples d'indicateurs de la performance

Travaux de vérification

Pourcentage des recommandations liées à l'environnement et au développement durable pour lesquelles des progrès satisfaisants ont été accomplis.

Pourcentage des organismes fédéraux qui respectent des normes appropriées pour la protection de l'environnement et la promotion du développement durable.

Activités quotidiennes

Quantité de papier consommée par employé.

Ressources humaines

Pourcentage du personnel de vérification qui a participé à des séances de formation portant sur le développement durable.

+6

Notre stratégie englobe les trois volets de base de nos activités : les travaux de vérification, les activités quotidiennes et la gestion de nos ressources humaines.

Les principales recommandations de l'examen de la gestion sont abordées dans notre deuxième stratégie.

quotidiennes et la gestion de nos ressources humaines. On trouvera à la pièce 35.4 des exemples d'indicateurs de la performance.

35.44 Le comité directeur de la stratégie de développement durable du Bureau a été mis sur pied pour guider l'élaboration de notre première stratégie. Il continue de surveiller les activités du Bureau et, selon la performance atteinte, à orienter tout ajustement nécessaire. Le comité est présidé par un sous-vérificateur général et comprend des représentants issus de la direction de chacune des fonctions importantes du Bureau. Le secrétaire du comité directeur est le coordonnateur du développement durable. Il est chargé de diriger nos activités de développement durable, de préparer les plans d'action et les rapports sur la performance et enfin, de diriger le groupe de travail principal.

35.45 Le groupe de travail principal est composé de gestionnaires et de professionnels qui participent directement aux travaux de vérification, aux activités quotidiennes du Bureau et à la gestion des ressources humaines. Ce groupe surveille la performance atteinte pour chaque indicateur de la stratégie et est chargé de rédiger l'ébauche de la nouvelle stratégie.

Notre performance

35.46 Notre contribution à l'atteinte des buts que nous nous sommes fixés ne peut pas être facilement dissociée de celle de nos partenaires. En outre, nous ne pouvons pas mesurer les changements externes touchant l'environnement et le développement durable. Nous sommes toutefois d'avis que nos objectifs à court et à moyen terme et leurs indicateurs connexes fournissent un lien logique entre nos activités et les résultats que nous espérons atteindre.

35.47 Chaque année, nous avons mesuré nos progrès à l'aide des indicateurs de notre première stratégie. De plus, au cours de la troisième année, nous avons demandé à un cabinet externe d'experts d'examiner notre méthode de gestion de la stratégie et les progrès réalisés jusqu'à cette date.

35.48 La pièce 35.5 montre les secteurs où nous avons réussi et ceux où nous devons faire plus d'efforts. Nous appliquerons les recommandations de cet examen lors de la mise oeuvre notre deuxième stratégie.

35.49 Le rapport d'examen contenait une série de recommandations, dont les principales sont abordées à la section intitulée « Notre deuxième stratégie » (voir le paragraphe 35.59) et sont résumées à la pièce 35.9. Dans notre deuxième stratégie, nous avons examiné et pris en compte les recommandations relatives aux indicateurs. Nous avons aussi préparé un plan d'action pour répondre aux recommandations à plus long terme.

Pièce 35.4

Exemples d'indicateurs de la performance

Travaux de vérification

Pourcentage des recommandations liées à l'environnement et au développement durable pour lesquelles des progrès satisfaisants ont été accomplis.

Pourcentage des organismes fédéraux qui respectent des normes appropriées pour la protection de l'environnement et la promotion du développement durable.

Activités quotidiennes

Quantité de papier consommée par employé.

Ressources humaines

Pourcentage du personnel de vérification qui a participé à des séances de formation portant sur le développement durable.

+6

Pièce 35.5

Constatations importantes issues de l'examen de la gestion de notre première stratégie de développement durable

	Succès	Amélioration souhaitable
Travaux de vérification	• Dans l'ensemble, il y a eu des progrès importants en ce qui concerne l'atteinte des buts et des objectifs. La stratégie porte sur les questions de développement durable les plus importantes pour le Bureau. • De nombreuses procédures internes ont été modifiées pour intégrer l'environnement et le développement durable au processus de planification pour différents produits (vérifications de l'optimisation des ressources, vérifications comptables et examens spéciaux). • A permis d'aider les organismes fédéraux à renforcer leur capacité. • A fait le suivi du processus de pétitions.	• Malgré une bonne intégration de la composante environnementale, davantage d'efforts sont requis. • La plupart des cibles établies pour les travaux de vérification n'ont pas été atteintes, ou des cibles n'avaient pas été fixées[1].
Activités quotidiennes	• Mise en oeuvre de processus de gestion du développement durable. • Réduction des incidences environnementales négatives des activités quotidiennes : réduction de la consommation de papier, promotion de l'intégration d'aspects environnementaux importants aux activités d'entretien et de réaménagement de l'immeuble. • Élaboration d'une procédure pour classer les caractéristiques environnementales des produits de consommation régulièrement en stock et préparation d'un inventaire de ces produits.	• Non-respect des engagements pour ce qui est d'acheter des produits écologiques et d'encourager l'utilisation de modes de transport écologiques pour les travaux de vérification.
Ressources humaines	• Tenue d'activités de formation et de sensibilisation en rapport avec l'environnement et le développement durable. Par exemple, en mars 2000, 42 p. 100 du personnel de vérification avait assisté à la séance Introduction à l'environnement et au développement durable. • Deux sondages sur les comportements environnementaux effectués — les employés ont rempli des questionnaires et effectué des autoévaluations.	• Il n'y a pas eu de suivi des progrès par rapport au plan de formation en environnement et en développement durable.

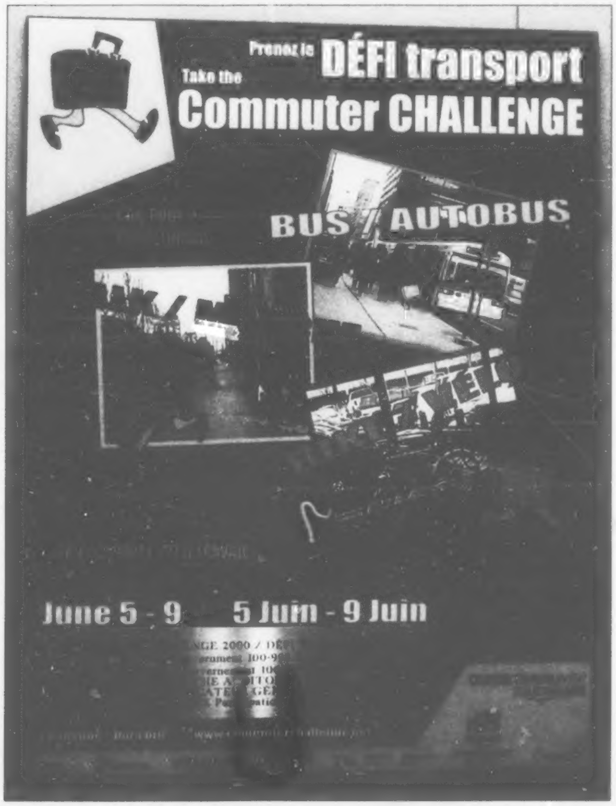
[1] L'examen de la gestion a eu lieu avant la présentation de notre rapport de fin d'exercice sur le rendement. Comme pour les années précédentes, le rapport final indiquait que la plupart des cibles avaient été atteintes.

Des employés ont mis sur pied un « Réseau des connaissances en environnement » pour favoriser la sensibilisation et l'acquisition de connaissances dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

Certaines réalisations n'ont pas été mesurées

35.50 Au cours de l'examen annuel de notre performance, nous avons constaté que plusieurs réalisations n'avaient pas été mesurées dans le cadre des actions et des cibles de notre première stratégie.

35.51 Nous ne faisons pas le suivi de toutes les activités visant à promouvoir ou à mettre en oeuvre le développement durable et dès lors, nous ne les mesurons pas toutes. Par exemple, des employés qui ont des compétences ou un intérêt pour les questions relatives à l'environnement et au développement durable ont mis sur pied un « Réseau des connaissances en environnement ». Ce réseau leur permet d'échanger leurs points de vue avec des collègues du Bureau, d'organiser des séminaires ou de tenir des discussions qui favorisent la sensibilisation et l'acquisition de connaissances dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Certaines des séances qui ont eu lieu pendant la période couverte par la première stratégie ont porté notamment sur l'écologisation du budget fédéral, l'intégrité écologique des parcs nationaux et le commerce équitable.



En juin 2000, le Bureau a obtenu la deuxième place dans sa catégorie au concours DÉFI transport, un concours national visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre par la promotion de moyens de transport sains qui représentent une solution de rechange au véhicule à passager unique (voir le paragraphe 35.53).

35.52 En juin 2000, dans le cadre de la Semaine canadienne de l'environnement, le Bureau a tenu des séminaires à l'heure du déjeuner et un jeu-questionnaire « Enviro-millionnaire », distribué des arbres à planter et participé au concours DÉFI transport.

35.53 À la suite de cette participation, le Bureau a obtenu la deuxième place dans sa catégorie au concours DÉFI transport — un concours national visant à promouvoir des options de transport saines et écologiques. Nous avons reçu de nombreux commentaires positifs de nos employés, qui se sont amusés tout en acquérant de nouvelles connaissances et en augmentant leur sensibilisation aux questions liées à l'environnement et au développement durable.

Ce que nous avons appris

35.54 L'expérience que nous avons acquise au cours des trois premières années nous a aidés à préparer notre deuxième stratégie. Nous avons fait des progrès satisfaisants et sommes sur le bon chemin. Cependant, le travail est loin d'être terminé.

35.55 Notre première leçon fut de constater que notre première stratégie était trop compliquée. Les employés avaient de la difficulté à se rappeler les buts. Et comme beaucoup d'autres ministères, nous avions trop d'objectifs et de cibles.

35.56 Nous avons trouvé difficile d'intégrer complètement à nos travaux de vérification les questions liées à

l'environnement et au développement durable. Nous avons effectué un examen interne de notre planification des vérifications de l'optimisation des ressources pour déterminer si celles-ci tenaient compte des questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous avons constaté, à la lumière de cet examen, que nous devions continuer à mettre l'accent sur ce volet et revoir notre mesure de la performance. Nous modifions actuellement notre méthode de planification des vérifications afin de veiller à inclure ces questions, mais tous les changements n'ont pas encore été effectués et les résultats n'ont pas été mesurés.

35.57 Nous avons constaté que, pour certains indicateurs de notre première stratégie, nous ne pouvions pas influer sur les comportements comme nous l'avions souhaité. Par exemple, nous voulions encourager l'utilisation de modes de transport écologiques pendant les travaux de vérification. Le fait d'encourager les employés à rentrer moins souvent à la maison pendant les missions de vérification a un effet bénéfique sur l'environnement, mais cela nuit à leur qualité de vie. C'est pourquoi nous avons modifié cet indicateur pour notre deuxième stratégie.

35.58 L'analyse des motifs expliquant les changements imprévus peut aider à prendre des mesures correctives plus rapidement. Par exemple, la pièce 35.6 montre comment nous avons réussi à modifier notre approche pour réduire l'utilisation de papier.

Notre deuxième stratégie

35.59 Notre deuxième stratégie comprend un but, des objectifs et un plan d'action. Notre but est le suivant :

> Le Bureau du vérificateur général s'est engagé à aider le gouvernement fédéral à améliorer de manière continue sa gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et à veiller à ce que la gestion de ses propres activités soit respectueuse de l'environnement.

Pour atteindre ce but, nous concentrerons nos efforts sur les objectifs qui se rattachent à nos travaux de vérification, à nos activités quotidiennes et à la gestion de nos ressources humaines (voir la pièce 35.2). Nous mettrons en application nos objectifs à l'aide du plan d'action reproduit à l'annexe C.

35.60 Pour préparer notre deuxième stratégie, nous avons commencé par évaluer les résultats de l'examen de la gestion. Nous avons ensuite tenu de vastes consultations internes, qui ont été suivies de l'analyse des buts, des objectifs, des mesures et des indicateurs de notre première stratégie, afin que la deuxième stratégie établisse un lien clair entre les mesures et les résultats prévus. Nous avons comparé ces mesures avec celles adoptées par des organisations qui sont semblables à la nôtre et traitent de questions similaires. Par exemple, nous

Nous avons trouvé difficile d'intégrer complètement à nos travaux de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable.

L'analyse des motifs expliquant les changements imprévus peut aider à prendre des mesures correctives plus rapidement.

Pièce 35.6

Analyse des motifs expliquant les changements imprévus

Un changement imprévu — la consommation de papier

Selon notre stratégie initiale, nous devions réduire notre consommation de papier de cinq p. 100 la première année. Or, les résultats obtenus indiquent non pas une diminution, mais une augmentation! La différence est attribuable à un changement des habitudes. Elle coïncide avec l'arrivée d'Internet à chaque poste de travail. Nous avons observé une baisse du nombre de photocopies, mais celle-ci a été plus que compensée par une hausse de l'impression. Les documents qui auparavant étaient achetés ou qui étaient fournis par d'autres ministères étaient maintenant imprimés. Grâce à une plus grande sensibilisation et à l'impression automatique recto verso, nous avons réussi à dépasser notre objectif initial, bien qu'il nous ait fallu trois ans au lieu d'un pour y parvenir.

l'environnement et au développement durable. Nous avons effectué un examen interne de notre planification des vérifications de l'optimisation des ressources pour déterminer si celles-ci tenaient compte des questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous avons constaté, à la lumière de cet examen, que nous devions continuer à mettre l'accent sur ce volet et revoir notre mesure de la performance. Nous modifions actuellement notre méthode de planification des vérifications afin de veiller à inclure ces questions, mais tous les changements n'ont pas encore été effectués et les résultats n'ont pas été mesurés.

35.57 Nous avons constaté que, pour certains indicateurs de notre première stratégie, nous ne pouvions pas influer sur les comportements comme nous l'avions souhaité. Par exemple, nous voulions encourager l'utilisation de modes de transport écologiques pendant les travaux de vérification. Le fait d'encourager les employés à rentrer moins souvent à la maison pendant les missions de vérification a un effet bénéfique sur l'environnement, mais cela nuit à leur qualité de vie. C'est pourquoi nous avons modifié cet indicateur pour notre deuxième stratégie.

35.58 L'analyse des motifs expliquant les changements imprévus peut aider à prendre des mesures correctives plus rapidement. Par exemple, la pièce 35.6 montre comment nous avons réussi à modifier notre approche pour réduire l'utilisation de papier.

Notre deuxième stratégie

Nous avons trouvé difficile d'intégrer complètement à nos travaux de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable.

35.59 Notre deuxième stratégie comprend un but, des objectifs et un plan d'action. Notre but est le suivant :

> Le Bureau du vérificateur général s'est engagé à aider le gouvernement fédéral à améliorer de manière continue sa gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et à veiller à ce que la gestion de ses propres activités soit respectueuse de l'environnement.

Pour atteindre ce but, nous concentrerons nos efforts sur les objectifs qui se rattachent à nos travaux de vérification, à nos activités quotidiennes et à la gestion de nos ressources humaines (voir la pièce 35.2). Nous mettrons en application nos objectifs à l'aide du plan d'action reproduit à l'annexe C.

L'analyse des motifs expliquant les changements imprévus peut aider à prendre des mesures correctives plus rapidement.

35.60 Pour préparer notre deuxième stratégie, nous avons commencé par évaluer les résultats de l'examen de la gestion. Nous avons ensuite tenu de vastes consultations internes, qui ont été suivies de l'analyse des buts, des objectifs, des mesures et des indicateurs de notre première stratégie, afin que la deuxième stratégie établisse un lien clair entre les mesures et les résultats prévus. Nous avons comparé ces mesures avec celles adoptées par des organisations qui sont semblables à la nôtre et traitent de questions similaires. Par exemple, nous

Pièce 35.6

Analyse des motifs expliquant les changements imprévus

Un changement imprévu — la consommation de papier

Selon notre stratégie initiale, nous devions réduire notre consommation de papier de cinq p. 100 la première année. Or, les résultats obtenus indiquent non pas une diminution, mais une augmentation! La différence est attribuable à un changement des habitudes. Elle coïncide avec l'arrivée d'Internet à chaque poste de travail. Nous avons observé une baisse du nombre de photocopies, mais celle-ci a été plus que compensée par une hausse de l'impression. Les documents qui auparavant étaient achetés ou qui étaient fournis par d'autres ministères étaient maintenant imprimés. Grâce à une plus grande sensibilisation et à l'impression automatique recto verso, nous avons réussi à dépasser notre objectif initial, bien qu'il nous ait fallu trois ans au lieu d'un pour y parvenir.

nous sommes inspirés d'un document d'orientation du gouvernement fédéral, *Le développement durable dans les opérations gouvernementales : une approche concertée* (site Web : www.ec.gc.ca). Nous avons consulté huit parlementaires ainsi que neuf ministères et organismes, et nous avons conçu un plan de communication détaillé pour la nouvelle stratégie. Nous indiquons à l'annexe D les étapes suivies lors de l'élaboration de notre deuxième stratégie.

35.61 La mise en oeuvre de notre première stratégie comprenait la création d'un système de gestion adapté. Ce système, appelé processus de gestion du développement durable, nous permet d'attribuer les responsabilités et de faire le suivi de nos progrès (voir la pièce 35.3). Nous mettrons à jour ce système de façon à y inclure les modifications apportées pour notre deuxième stratégie.

35.62 Lorsque nous avons défini la portée de notre deuxième stratégie, nous avons décidé de continuer à mettre l'accent sur le volet environnemental du développement durable plutôt que sur les volets sociaux ou économiques. Cette décision reposait sur deux facteurs. Tout d'abord, nos travaux antérieurs étaient surtout axés sur les aspects économiques et sociaux des politiques et des programmes du gouvernement. Ensuite, le Bureau a d'autres structures en place qui traitent certains aspects de la « durabilité » touchant le personnel, notamment l'équité en matière d'emploi, un programme de mentorat et un comité de la santé et de la sécurité au travail. Nous ne voulions pas imposer un autre niveau administratif dans des secteurs qui sont déjà gérés par d'autres moyens. De plus, le volet social du développement durable suscite encore un vif débat, comme l'indique la pièce 35.7.

35.63 Nous avons élaboré le but de notre stratégie, ses objectifs et ses indicateurs de la performance au moyen de consultations internes et externes. Nos consultations internes avaient un double objectif : informer les employés de la mesure dans laquelle le Bureau avait rempli les engagements pris dans sa première stratégie et obtenir leur point de vue sur la préparation de notre deuxième stratégie. Nous avons consulté tous les bureaux régionaux et toutes les directions du Bureau. On trouvera à l'annexe B un

Pièce 35.7

Le volet social du développement durable

La stratégie de développement durable de Développement des ressources humaines Canada mentionnait explicitement un manque de compréhension du volet social du développement durable. « Les travaux en vue de promouvoir le développement durable ont porté principalement sur l'établissement de compromis entre les objectifs économiques et environnementaux. L'autre composante du développement durable, à savoir la dimension sociale, n'est pas encore bien comprise. Quelle est la meilleure façon pour une société d'atteindre ses objectifs sociaux, comme l'alphabétisation, l'équité, la dignité, la sécurité et la santé, dans le contexte de ses objectifs économiques et environnementaux? En quoi ces différents objectifs influent-ils les uns sur les autres et comment une société peut-elle arriver à les équilibrer? »

Nous avons observé que de nombreux ministères avaient accordé trop peu d'attention au volet social dans leur première stratégie de développement durable — même certains ministères dont le mandat est axé sur les questions sociales. Le Bureau a abordé les aspects sociaux du développement durable dans des vérifications précédentes. Dans le chapitre 7 du rapport du commissaire de 1999, on discute de la vision actuelle en ce qui concerne les aspects sociaux du développement durable dans les organisations des secteurs privé et public d'autres pays.

L'un de nos défis consiste à intégrer plus fréquemment le volet social, lorsque cela est approprié, à la planification des vérifications et à l'examen des stratégies de développement durable. Nous prévoyons publier, dans le rapport de mai 2001 du commissaire, un rapport d'une étude portant sur le volet social du développement durable.

nous sommes inspirés d'un document d'orientation du gouvernement fédéral, *Le développement durable dans les opérations gouvernementales : une approche concertée* (site Web : www.ec.gc.ca). Nous avons consulté huit parlementaires ainsi que neuf ministères et organismes, et nous avons conçu un plan de communication détaillé pour la nouvelle stratégie. Nous indiquons à l'annexe D les étapes suivies lors de l'élaboration de notre deuxième stratégie.

35.61 La mise en oeuvre de notre première stratégie comprenait la création d'un système de gestion adapté. Ce système, appelé processus de gestion du développement durable, nous permet d'attribuer les responsabilités et de faire le suivi de nos progrès (voir la pièce 35.3). Nous mettrons à jour ce système de façon à y inclure les modifications apportées pour notre deuxième stratégie.

35.62 Lorsque nous avons défini la portée de notre deuxième stratégie, nous avons décidé de continuer à mettre l'accent sur le volet environnemental du développement durable plutôt que sur les volets sociaux ou économiques. Cette décision reposait sur deux facteurs. Tout d'abord, nos travaux antérieurs étaient surtout axés sur les aspects économiques et sociaux des politiques et des programmes du gouvernement. Ensuite, le Bureau a d'autres structures en place qui traitent certains aspects de la « durabilité » touchant le personnel, notamment l'équité en matière d'emploi, un programme de mentorat et un comité de la santé et de la sécurité au travail. Nous ne voulions pas imposer un autre niveau administratif dans des secteurs qui sont déjà gérés par d'autres moyens. De plus, le volet social du développement durable suscite encore un vif débat, comme l'indique la pièce 35.7.

35.63 Nous avons élaboré le but de notre stratégie, ses objectifs et ses indicateurs de la performance au moyen de consultations internes et externes. Nos consultations internes avaient un double objectif : informer les employés de la mesure dans laquelle le Bureau avait rempli les engagements pris dans sa première stratégie et obtenir leur point de vue sur la préparation de notre deuxième stratégie. Nous avons consulté tous les bureaux régionaux et toutes les directions du Bureau. On trouvera à l'annexe B un

Pièce 35.7

Le volet social du développement durable

La stratégie de développement durable de Développement des ressources humaines Canada mentionnait explicitement un manque de compréhension du volet social du développement durable. « Les travaux en vue de promouvoir le développement durable ont porté principalement sur l'établissement de compromis entre les objectifs économiques et environnementaux. L'autre composante du développement durable, à savoir la dimension sociale, n'est pas encore bien comprise. Quelle est la meilleure façon pour une société d'atteindre ses objectifs sociaux, comme l'alphabétisation, l'équité, la dignité, la sécurité et la santé, dans le contexte de ses objectifs économiques et environnementaux? En quoi ces différents objectifs influent-ils les uns sur les autres et comment une société peut-elle arriver à les équilibrer? »

Nous avons observé que de nombreux ministères avaient accordé trop peu d'attention au volet social dans leur première stratégie de développement durable — même certains ministères dont le mandat est axé sur les questions sociales. Le Bureau a abordé les aspects sociaux du développement durable dans des vérifications précédentes. Dans le chapitre 7 du rapport du commissaire de 1999, on discute de la vision actuelle en ce qui concerne les aspects sociaux du développement durable dans les organisations des secteurs privé et public d'autres pays.

L'un de nos défis consiste à intégrer plus fréquemment le volet social, lorsque cela est approprié, à la planification des vérifications et à l'examen des stratégies de développement durable. Nous prévoyons publier, dans le rapport de mai 2001 du commissaire, un rapport d'une étude portant sur le volet social du développement durable.

sommaire des consultations internes. Au total, environ la moitié des employés à tous les niveaux ont assisté aux séances de consultation. Lors de nos consultations externes, nous avons reçu des avis et des commentaires du Groupe des conseillers en environnement du commissaire à l'environnement et au développement durable, ainsi que des ministères et des organismes.

Mise à jour de notre stratégie et de notre cadre de performance

35.64 L'approche adoptée dans notre deuxième stratégie est beaucoup plus centrée que dans la première. Par exemple, nous avons simplifié notre cadre afin d'y inclure un seul but, facile à se rappeler (voir la pièce 35.2). Ce but sera appliqué dans nos trois principaux secteurs de travail — travaux de vérification, activités quotidiennes et ressources humaines. Dans chaque secteur, nous faisons un lien entre le but et les objectifs particuliers.

35.65 Nous avons conservé le cadre de base de notre première stratégie, qui couvre nos travaux de vérification, nos activités quotidiennes et la gestion de nos ressources humaines.

35.66 Pour notre deuxième stratégie, nous avons réduit le nombre d'objectifs et d'indicateurs dans chacun de ces secteurs (voir la pièce 35.8), et nous les avons présentés logiquement en établissant des liens entre les activités et les objectifs. Nous aurons ainsi moins d'objectifs et d'indicateurs, mais ils seront plus significatifs. Nous avons aussi baissé certaines cibles pour notre deuxième stratégie, dans les secteurs où nous avions été trop optimistes.

Choix du bon agencement d'objectifs, d'activités, d'indicateurs et de cibles

35.67 Dans notre deuxième stratégie, nous prenons explicitement l'engagement d'aider le gouvernement fédéral à améliorer de manière continue sa gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et de veiller à ce que la gestion de nos propres activités soit respectueuse de l'environnement. Le choix des objectifs et celui des activités, cibles et indicateurs subséquents reflètent nos priorités, l'incidence de nos activités sur l'environnement et l'équilibre recherché entre nos diverses fonctions et activités.

35.68 Pour remplir notre engagement et veiller à ce que nos objectifs se traduisent par des mesures concrètes, nous avons élaboré le plan d'action qui est présenté à l'annexe C. Celui-ci fait ressortir les liens entre notre but et nos objectifs en matière de développement durable (résultats prévus à plus long terme), les activités nécessaires pour atteindre ces objectifs, ainsi que les résultats que nous espérons obtenir dans un avenir rapproché, mesurés par des indicateurs de la performance. L'exécution de chaque mesure et la surveillance des progrès ont été confiées à certains employés du Bureau, conformément au processus de gestion du développement durable.

35.69 L'importance éventuelle de nos travaux de vérification se reflète dans nos objectifs et notre plan d'action. Grâce à ces travaux, nous voulons surtout avoir une incidence sur l'environnement et le développement durable en fournissant de l'information aux parlementaires et à d'autres, information qui peut à son tour avoir un effet sur les activités des organismes fédéraux et d'autres organisations. Bien que nos activités quotidiennes aient peu d'incidences

L'approche adoptée dans notre deuxième stratégie est beaucoup plus centrée que dans la première.

Pièce 35.8

Rationalisation de notre deuxième stratégie

Composante	Stratégie initiale	Deuxième stratégie
But	5	1
Objectifs	12	7
Indicateurs	38	26

négatives sur l'environnement comparativement à celles de nombreux ministères, nous devons quand même réduire ces incidences et nous y accordons une large place dans notre stratégie globale.

Nous avons choisi des indicateurs qui visent à promouvoir le changement et à faire le suivi des résultats d'activités dont les conséquences ne dépendent pas directement de nous.

35.70 Les indicateurs que nous avons choisis faciliteront la surveillance de nos progrès en regard de notre but et de nos objectifs. Nous les avons choisis pour différentes raisons. Certains indicateurs visent à promouvoir le changement et d'autres, à assurer le maintien de notre performance actuelle ou encore à faire le suivi des résultats de certaines activités dont les conséquences ne dépendent pas directement de nous.

Lien entre notre plan d'action au chapitre du développement durable et les autres activités du Bureau

35.71 Nous utilisons trois méthodes principales pour relier notre plan d'action à d'autres activités du Bureau (par exemple, le comité de la santé et de la sécurité au travail). Premièrement, le cadre que nous avons choisi pour ce plan nous assure que celui-ci est bien intégré à la structure du Bureau. Deuxièmement, les membres du comité directeur de la stratégie de développement durable sont aussi membres d'autres comités du Bureau, et les membres du groupe de travail principal sont des gestionnaires qui peuvent contrôler les changements que nous devons faire. Troisièmement, les cadres supérieurs exercent une surveillance par l'intermédiaire du Conseil de direction du Bureau.

Notre principal défi consiste toujours à mieux intégrer à nos travaux de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable.

Questions associées à nos trois activités principales

35.72 Le rapport d'examen de la gestion présentait un résumé des questions que nous devions prendre en compte lors de la préparation de notre deuxième stratégie. Les principales recommandations de cet examen sont reproduites à la pièce 35.9, de même que les mesures que nous proposons.

Questions particulières qui exigeront une plus grande attention au cours des trois prochaines années

35.73 **Dans nos travaux de vérification.** Notre principal défi consiste toujours à mieux intégrer à nos travaux de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous nous attendons à ce que les mesures prévues nous permettent d'adopter une méthode plus intégrée pour effectuer nos vérifications.

35.74 Nous devons également accorder plus d'attention aux questions horizontales qui concernent plusieurs ordres de gouvernement ou touchent au mandat de plusieurs ministères. Nous n'avons pas encore trouvé le moyen qui nous permettra de travailler avec d'autres administrations pour vérifier les engagements environnementaux qui dépassent les frontières nationales.

35.75 **Dans nos activités quotidiennes.** Au cours des trois prochaines années, nous procéderons à un réaménagement d'envergure dans notre bureau de la région de la capitale nationale. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ministère responsable du réaménagement, nous appuie dans la réalisation de cette activité. Nous exigerons que tous les aspects du projet soient exécutés de manière à respecter l'environnement et nous espérons que le réaménagement pourra servir de modèle pour la rénovation des bureaux d'autres ministères.

35.76 **Dans la gestion des ressources humaines.** Notre défi consistera à mettre à jour et à compléter la mise en oeuvre d'un plan de formation approprié, tout en continuant à informer et à former le personnel et la direction des questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous devons faire en sorte que nos politiques internes soient conformes à nos objectifs de développement durable. Ainsi, au cours de la période visée par la première stratégie, nous avons éliminé la subvention de stationnement accordée aux membres de

la direction, car elle ne respectait pas nos valeurs en matière de développement durable.

Travailler avec d'autres parties

35.77 Pendant la mise en oeuvre de notre deuxième stratégie, nous travaillerons avec les ministères et d'autres parties à l'atteinte de nos objectifs mutuels. Nous partagerons information et expérience afin de pouvoir, avec nos partenaires au Canada et à l'étranger, tirer profit des nouvelles idées et faire des progrès supplémentaires en ce qui a trait à la compréhension du développement durable et à l'application de solutions.

35.78 Nous travaillerons avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada à l'amélioration de nos opérations — par la réduction de notre consommation énergétique ou par une meilleure surveillance de nos déchets.

Nous travaillerons avec les ministères et d'autres parties à l'atteinte de nos objectifs mutuels.

Pièce 35.9

Recommandations principales de l'examen de la gestion

	Recommandations	Mesures
Travaux de vérification	• Établir un processus plus stratégique et transparent afin de recenser les questions liées à l'environnement et au développement durable qui présentent un risque élevé, entre autres en guidant davantage les équipes de vérification.	• Les gestionnaires qui ont des compétences dans le domaine de l'environnement ont commencé à donner des avis aux équipes de vérification sur les questions environnementales éventuelles qui pourraient concerner l'entité vérifiée.
	• Accroître le transfert de connaissances et d'expertise en matière de développement durable au Bureau.	
	• Clarifier l'attribution des responsabilités en ce qui concerne les initiatives d'élaboration des pratiques dans le domaine de l'environnement et du développement durable, et mieux définir les mesures particulières à prendre.	• La mise en oeuvre est prévue d'ici mars 2001.
	• Songer à utiliser les cibles de performance pour les vérifications ou les études qui portent sur la dimension « sociale » du développement durable. Cela pourrait comprendre les ministeres qui ne sont pas considérés actuellement comme présentant un risque élevé du point de vue de l'environnement et du développement durable. Ceci appuierait nos efforts actuels pour inciter les ministères à tenir compte de la dimension sociale du développement durable dans leur stratégie.	• Nous en tiendrons compte après le dépôt de la présente étude sur la dimension sociale du développement durable, qui est prévu en mai 2001.
Activités quotidiennes	• Harmoniser les indicateurs de la performance choisis pour les achats de produits « écologiques » du Bureau et le nouveau système de cotation écologique conçu par la section des approvisionnements.	• Mise en oeuvre. Nous en avons tenu compte dans la préparation de notre deuxième stratégie.
Ressources humaines	• Mettre à jour chaque année le plan de formation relatif à l'environnement et au développement durable.	• Mise en oeuvre. Nous en avons tenu compte dans la préparation de notre deuxième stratégie.

Dans la voie du développement durable

35.79 Nous n'espérons pas atteindre notre but d'ici les trois prochaines années, mais nous savons que pendant la période visée par la présente stratégie, nous avancerons dans la voie du développement durable. Nous allons dans la bonne direction, et notre stratégie nous permettra de faire des progrès constants.

F13

Annexe A

Équipe de la stratégie

Sous-vérificateur général : Michael J. McLaughlin
Coordonnateur du développement durable : Gordon Stock

Groupe de travail principal

Paul Fowlow
Rita Gudziunas-Mankowski
Kathleen Hobbs
Julie Pelletier
Art Routliffe
Gordon Stock

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Gordon Stock.

Annexe B

Sommaire des consultations internes : juin et juillet 2000

Les séances de consultation avaient pour objet d'informer les employés sur la performance du Bureau en ce qui concerne les engagements pris dans la première stratégie de développement durable et d'obtenir leurs commentaires pour la préparation de la deuxième stratégie, qui doit être déposée en décembre 2000 si le Parlement siège. Toutes les directions du Bureau, y compris les bureaux régionaux, ont été consultés entre le 9 juin et le 14 juillet 2000. La moitié environ des employés, travaillant à tous les niveaux du Bureau, ont assisté aux séances de consultation.

Afin d'obtenir les commentaires des employés pour l'élaboration de la nouvelle stratégie de développement durable, on leur a demandé de former de petits groupes et de faire des recommandations sur les questions suivantes :

- **Général — organisation :** Comment le Bureau peut-il contribuer à améliorer la situation au Canada au cours des prochaines années?
- **Général — individus :** En tant qu'employés du Bureau, comment pouvons-nous contribuer individuellement?
- **Travaux de vérification :** Comment pouvons-nous améliorer nos produits en ce qui concerne l'environnement et le développement durable?
- **Nos ressources humaines :** Que pouvons-nous faire pour que nos ressources humaines soient en mesure d'établir et d'appliquer les considérations dans le domaine de l'environnement et du développement durable?
- **Nos activités quotidiennes :** Comment pouvons-nous améliorer nos activités et être un organisme modèle du point de vue social et environnemental?

Il est à noter que nous avons demandé aux divers groupes si le cadre global de la stratégie actuelle (travaux de vérification, activités quotidiennes et ressources humaines) devait être modifié. Ils ne l'ont pas remis en question. Nous ne pouvons pas inclure toutes les suggestions qui nous ont été soumises sur notre deuxième stratégie, mais nous les utiliserons dans le futur comme points de référence. Nous avons ensuite communiqué avec les employés pour leur faire connaître les résultats des consultations.

Annexe C

Plan d'action pour le développement durable, de 2001 à 2004

Nos travaux de vérification

Objectifs en matière de développement durable	Activités pour atteindre ces objectifs	Indicateurs de la performance	Cibles / Référence
Objectif 1 : Intégrer l'environnement et le développement durable (E et DD) à nos travaux de vérification (Sous-vérificateur général, Direction générale des opérations de vérification)	**Intégrer l'E et DD à nos travaux de vérification** • Améliorer l'étude des questions liées à l'E et DD lors de l'étape de planification de la vérification • Envisager des vérifications conjointes avec des vérificateurs d'autres ordres de gouvernement lorsque les questions liées à l'E et DD dépassent le mandat du gouvernement fédéral • Envisager l'élaboration de guides des pratiques en matière d'E et DD	**Intégrer l'E et DD à nos travaux de vérification** • % des documents de planification de vérification qui ont pris en compte les questions liées à l'E et DD √ % des documents de planification de vérification qui ont trouvé que les questions liées à l'E et DD[1] étaient importantes	Cible : 75 % d'ici 2002, 90 % d'ici 2004 Cible : 20 % d'ici 2004 Référence à établir en 2000-2001
	Extrants du Bureau en matière d'E et DD • Évaluer la nature des travaux en E et DD pour les produits du Bureau (p. ex., vérifications comptables, examens spéciaux des sociétés d'État, vérifications et études de l'optimisation des ressources (VOR), et examen des stratégies de développement durable [SDD]) • L'examen des pratiques devrait déterminer si les questions liées à l'E et DD ont été intégrées aux chapitres de VOR et aux examens spéciaux conformément aux plans de vérification -— ou, si des changements se sont produits, déterminer s'ils ont été documentés comme il se doit (mettre le Manuel de VOR à jour)	**Extrants du Bureau en matière d'E et DD** • % des dépenses de produits de vérification liés à l'E et DD par rapport aux coûts de vérification totaux √ % des chapitres et % des examens spéciaux qui ont intégré les questions liées à l'E et DD • % des recommandations et des observations liées à l'E et DD (chapitres de VOR et examens spéciaux)	Cible : 20 % d'ici 2004 (17 % en 1998-1999) Cible : Chapitres – 30 % (26 % en 1998-1999); examens spéciaux – référence à établir en 2000-2001 Cible : 30 % (31 % en 1999-2000 pour les VOR seulement)
		Surveiller la mise en oeuvre des stratégies ministérielles de développement durable et faire rapport à ce sujet État d'avancement des SDD des ministères et des organismes • % des SDD des ministères et des organismes qui sont conformes aux directives du Secrétariat du Conseil du Trésor et du commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) √ % des mesures prévues qui ont été mises en oeuvre	Cible : 100 % d'ici 2004[2] Cible : 50 % d'ici 2004[2]

√ **Principaux indicateurs de la performance.** Nous ferons rapport annuellement sur notre performance à l'égard des principaux indicateurs dans notre Rapport sur le rendement. Nous produisons des rapports internes sur d'autres indicateurs pour la direction.

[1] La mesure de la performance à l'aide de cet indicateur est en cours de révision.
[2] L'atteinte de ces cibles dépend surtout de la performance des ministères et organismes; nous considérons ces cibles comme des attentes.

Nos travaux de vérification (suite)

Objectifs en matière de développement durable	Activités pour atteindre ces objectifs	Indicateurs de la performance	Cibles / Référence
Objectif 1 (suite)		**Incidences sur les parlementaires** *Suivi des mentions des travaux du Bureau* √ N[bre] d'audiences de comité parlementaire portant sur les questions liées à l'E et DD où on a utilisé nos rapports (audiences de comité où des employés du Bureau ont comparu comme témoins)	Cible : Suivi seulement Référence : 8 des 31 audiences en 1999-2000
		Incidences sur les entités *Approbation des recommandations visant à améliorer les pratiques et progrès réalisés* √ % des recommandations liées à l'E et DD approuvées par les entités et pour lesquelles des progrès satisfaisants ont été accomplis	Cible : 65 %[3] d'ici 2004 Référence : 42 % en 1999-2000
		Incidences sur le public *Couverture médiatique* • % de la couverture médiatique sur les questions liées à l'E et DD	Cible : Suivi seulement Référence : 29 % en 1998-1999
		Visites sur le site Web du Bureau • % de l'activité sur le site Web du Bureau liée à l'E et DD	Cible : 25 % d'ici 2004 Référence : 18 % en 1997-1998
Objectif 2 : Aider à renforcer la capacité des organisations fédérales, territoriales et internationales à améliorer de manière continue leur gestion des questions liées à l'E et DD et l'exécution des programmes connexes (Haute direction du Bureau)	**Extrants du Bureau** • Préparer des vérifications et des études, élaborer des outils tels que des guides des meilleures pratiques • Participer à des activités internationales	**Extrants du Bureau** • N[bre] d'exposés sur les questions liées à l'E et DD présentés à l'occasion d'activités externes (cet indicateur se trouve aussi à la rubrique Ressources humaines)	Cible : À déterminer Une référence sera établie en 2001-2002
		Évaluation de la capacité ministérielle de gérer les questions liées à l'E et DD √ % des organismes fédéraux qui se conforment à des normes de pratiques appropriées pour la protection de l'environnement et la promotion du développement durable	Cible : 75 %[3] d'ici 2004 Référence : 50 % en 1999-2000
Objectif 3 : Assurer le suivi des réponses données par les ministères aux lettres (pétitions) des Canadiens au sujet de leurs préoccupations en matière d'E et DD (CEDD)	**Processus de pétitions (lettres)** • Promouvoir l'existence du processus de pétitions • Surveiller le type de pétitions reçues • Surveiller les réponses des ministères aux pétitions • Faire rapport sur les activités relatives aux pétitions	**Processus de pétitions (lettres)** • N[bre] de pétitions reçues par le CEDD • % de réponses par les ministères dans les délais prescrits	Cible : Suivi seulement Cible : Suivi seulement

[3] Nous avons baissé certaines des cibles qui avaient été fixées dans notre *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999-2000 car nous trouvions qu'elles étaient trop optimistes.

Nos activités quotidiennes

Objectifs en matière de développement durable	Activités pour atteindre ces objectifs	Indicateurs de la performance	Cibles / Référence
Objectif 1 : Améliorer de manière continue le processus de gestion du développement durable (PGDD) (Direction générale des services corporatifs)	**Surveiller le déroulement du PGDD** **Relever les cas de non-conformité et mettre en oeuvre des mesures correctives** **Mettre à jour ou améliorer le PGDD chaque année**	**Examen et mesures correctives** • N[bre] d'examens internes et externes	Cible : Un examen externe d'ici 2004 et un examen interne tous les ans
Objectif 2 : Réduire la consommation et la quantité de déchets (Direction générale des services corporatifs)	**Consommation de papier** • Fournir de l'information et faire la promotion d'options telles que l'archivage électronique	**Papier utilisé** √ Consommation totale de papier par employé par année	Cible : Réduction de 2 % chaque année Référence : 8 842 feuilles — moyenne sur trois ans (1997-1998 — 1999-2000)
	Réduire la consommation et la quantité de déchets Avec nos employés : • Déterminer les possibilités de réduire les déchets • Promouvoir la réutilisation du matériel • Concevoir un programme de sensibilisation des employés Avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) : • Effectuer une vérification de la gestion des déchets afin d'obtenir de l'information sur la performance du Bureau • Mettre en oeuvre un plan d'action pour la réduction des déchets • Promouvoir l'aménagement d'installations plus respectueuses de l'environnement	**Réduire la quantité de déchets** • Partie des déchets solides qui n'a pas été mise en décharge **Réduire la consommation** √ Valeur monétaire des fournitures renouvelables (exclut le mobilier et le matériel) par employé	Cible : À déterminer Référence à établir d'ici 2001-2002 Cible : À déterminer Référence à établir d'ici 2001-2002
Objectif 3 : Acheter, fournir et utiliser des biens et des services de manière respectueuse de l'environnement (Direction générale des services corporatifs)	**Biens et services** • Mettre à jour la politique d'approvisionnement du Bureau afin d'inclure une composante environnementale **Pratiques et comportements** • Promouvoir l'utilisation de la téléconférence, de la vidéoconférence et des communications par l'intermédiaire du Web **Travailler en collaboration avec TPSGC** • Promouvoir et surveiller l'achat de biens et de services écologiques lors du réaménagement de l'immeuble	**Biens et services** • % des articles stockés (fournitures de bureau) qui présentent des caractéristiques respectueuses de l'environnement • % des contrats pour lesquels des considérations relatives au respect de l'environnement ont été incluses dans les critères de prises de décisions	Cible : Augmentation annuelle de 2 % Référence : 26 % à la fin de 1999-2000 Cible : À déterminer Référence à établir en 2001-2002

Nos ressources humaines

Objectif en matière de développement durable	Activités pour atteindre ces objectifs	Indicateurs de la performance	Cibles / Référence
Objectif : Améliorer la capacité des employés du Bureau à intégrer à leurs travaux de vérification les questions liées à l'E et DD et les sensibiliser aux efforts déployés à cet égard dans les activités quotidiennes du Bureau et la société dans son ensemble (Direction générale des services corporatifs)	**Soutien et conseils** • Fournir des sources d'information, y compris l'élaboration de guides des pratiques en E et DD • Promouvoir les services de consultation en E et DD au Bureau (par le responsable de secteur fonctionnel de l'E et DD du Bureau, y compris le bureau du commissaire) **Accroître les connaissances et la sensibilisation dans le domaine de l'environnement** • Évaluer les besoins à satisfaire, mettre à jour et mettre en oeuvre un plan de formation à l'intention du personnel de vérification, y compris les nouveaux employés • Offrir des cours de perfectionnement appropriés et en temps opportun • Élaborer un plan d'action pour les activités liées à l'E et DD s'adressant à tout le personnel du Bureau (p. ex., fournir et faire circuler de l'information générale sur l'E et DD, séances, écotrucs — nouvelles sur l'environnement dans l'INTRAnet, séances d'information du Réseau des connaissances en environnement, Semaine de l'environnement, etc.) • Encourager les affectations de personnel entre le CEDD et les opérations de vérification **Leadership du personnel** • Songer à créer un Prix du vérificateur général pour l'environnement, à l'intention des employés qui aident à promouvoir l'E et DD	**Soutien et conseils** • Nbre de guides des pratiques ayant été élaborés **Accroître les connaissances et la sensibilisation dans le domaine de l'environnement** √ Nbre d'activités (officielles et autres) d'apprentissage tenues sur la sensibilisation et la formation dans le domaine de l'E et DD • % du personnel de vérification qui a participé aux séances de formation sur la vérification du DD • Nbre d'exposés sur les questions liées à l'E et DD présentés à l'occasion d'activités externes (cet indicateur se trouve aussi à la rubrique Nos travaux de vérification) **Enviro-sondage et auto-évaluations :** √ de la capacité de reconnaître les questions liées à l'E et DD • % des employés qui estiment avoir un comportement respectueux de l'environnement	Cible : À déterminer Référence à établir en 2000-2001 Cible : sept par année Cible : 50 %[3] d'ici 2004 Référence 42 % en 1999-2000 Cible : À déterminer Référence à établir en 2001-2002 Cible : Référence à établir en 2001-2002 Cible : Suivi seulement Référence : 49 % en 1999-2000, Enviro-sondage de juillet 1999

[3] Nous avons baissé certaines des cibles qui avaient été fixées dans notre *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999-2000 car nous trouvions qu'elles étaient trop optimistes.

Annexe D

Étapes de l'élaboration de notre deuxième stratégie

Mois (2000)	Étape
Avril et mai	Passation d'un marché avec un expert-conseil externe pour effectuer l'examen de la gestion afin : • d'évaluer la mesure dans laquelle le BVG a atteint les objectifs de sa stratégie de développement durable dans ses travaux de vérification, ses activités quotidiennes et les ressources humaines; • d'évaluer le cadre de gestion du DD en ce qui touche les questions liées à la performance; • de fournir des avis et des conseils sur la manière dont le BVG devrait procéder pour la mise à jour de sa stratégie de développement durable; • d'examiner les procédures d'intégration des questions liées à l'environnement et au développement durable au processus de planification de vérification.
Juin	Analyse du cadre actuel, y compris les buts, les objectifs et les indicateurs de la performance, pour déterminer s'ils étaient encore pertinents et importants, s'il y avait des liens logiques entre les mesures et les objectifs, s'il y avait un bon équilibre de mesures dans le spectre des intrants aux résultats et si nous avions éliminé le chevauchement des indicateurs.
Juin et juillet	Tenue de consultations internes au cours desquelles les employés ont été informés de la mesure dans laquelle le Bureau avait rempli ses engagements pris dans sa première stratégie et ont donné leur point de vue sur la préparation de la deuxième stratégie. Pour plus d'information, consulter l'annexe B.
Juillet	Consultations externes avec le Groupe des conseillers en environnement du commissaire.
Août	Rédaction du but et des objectifs de notre deuxième stratégie.
Septembre	Rédaction du plan d'action de notre deuxième stratégie.
Octobre	Consultations externes avec huit parlementaires et neuf ministères et organismes.
Octobre et novembre	Rédaction finale de la Stratégie de développement durable.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Volume 3 – Décembre 2000

Chapitre

Questions d'une importance particulière – 2000

Avant-propos et Points saillants

18 La régie des sociétés d'État

19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents

20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi

23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services

Protection de la santé et sécurité

24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments

26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques

27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires

28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998

30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte

32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Autres observations et Annexes

33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

34 Autres observations de vérification

35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général